

**UNIVERSIDAD DE A CORUÑA**  
**Departamento de Composición**

**TESIS DOCTORAL**

**“EL PROCESO HISTÓRICO DEL DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA”.**

**Director: José Ramón Alonso Pereira.**

**Autor: Juan A. Caridad Graña, arquitecto**

**Abril de 2012**









## AGRADECIMIENTOS

A José Ramón Alonso, Maestro y Amigo, por su infinita paciencia a lo largo de los años.

A José Ramón Soraluze, por sus consejos desde hace años y por acogerme en el Departamento.

A Andrés Precedo por haber confiado en mí en los inicios y por lo enseñado cuando comenzaba el camino.

A Manuel Fraga por su colaboración en la realización de la entrevista mantenida. *In Memoriam*.

A Dositeo Rodríguez por su colaboración en la realización de la entrevista mantenida y por sus aportaciones al trabajo.

A Miguel Abelleira por su valioso apoyo en la tesis y la docencia.

A Enrique Blanco, sin sus silencios inteligentes muchas cosas no serían iguales.

A Antonio Río, por la corrección del original y su apoyo continuo en la elaboración de la tesis.

A todos los integrantes del Departamento de Composición por las pequeñas colaboraciones del día a día.

A José Figueroa subdirector del Área Técnica de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, por toda la colaboración prestada.

A Rufo Fernández, arquitecto de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, por compartir su afición por la Arquitectura.

A todo el personal de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia por su colaboración para aportar diferentes datos.

A todos los compañeros arquitectos que amablemente aportaron datos desinteresadamente para la elaboración de la tesis.

A Isidro, compañero de viaje y Amigo.

A mis padres sin los que esta tesis no hubiera sido posible.

A Eugenia.

A Xan, a María, Uxía y a Erea.

A Juan L. Dalda, *in memoriam*



## **TESIS DOCTORAL**

**“EL PROCESO HISTÓRICO DEL DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA”.**

**Director: José Ramón Alonso Pereira.**

**Autor: Juan A. Caridad Graña, arquitecto**

## **ÍNDICE**

### **I PLANTEAMIENTOS**

- 0.1. Motivaciones
- 0.2. Objetivos
- 0.3. Método
- 0.4. Fuentes

### **II FUNDAMENTOS**

#### **1. Fundamentos territoriales**

- 1.1. Introducción al tema: Galicia
- 1.2. La Aldea
- 1.3. La Parroquia
- 1.4. El Municipio
- 1.5. La Provincia
- 1.6. El partido judicial y la Comarca

#### **2. Fundamentos teóricos**

- 2.1. El territorio occidental en el siglo XIX
- 2.2. Los Socialistas Utópicos
- 2.3. Ildefonso Cerdá y la Teoría de la Colonización
- 2.4. La Ciudad Jardín de Ebenezer Howard
- 2.5. La Ciudad Lineal de Arturo Soria
- 2.6. The Broadacre City de Frank Lloyd Wright

### **3. Fundamentos urbanísticos**

- 3.1. La legislación urbanística española y su relación con el desarrollo territorial
- 3.2. Evolución histórica de la legislación urbanística en España

### **4. Fundamentos Planificatorios**

- 4.1. Antecedentes teórico - prácticos
- 4.2. El Plan Badajoz
- 4.3. El Plan de Desarrollo Económico y Social
- 4.4. La teoría del desarrollo local y la planificación estratégica

### **5. Fundamentos arquitectónicos**

- 5.1. La Arquitectura para la dinamización territorial
- 5.2. Los Pabellones de Exposición: las Exposiciones Universales y su materialización arquitectónica
- 5.3. Estudio de casos

## **III EL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA**

### **6. Galicia 1964 - 2011**

### **7. La puesta en marcha de un proceso y sus actores**

- 7.1. La Comarca en el estatuto de autonomía de Galicia de 1981
- 7.2. La Comarca y la organización territorial en los primeros gobiernos autonómicos
- 7.3. El proceso de Comarcalización a partir de 1989

## **8. La definición de la estructura funcional del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia**

- 8.1. La Ley 7/1996 de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia
- 8.2. El decreto 65/1997, de 20 de febrero por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia
- 8.3. Los decretos 350/1997 de 10 de diciembre por el que se crea a Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal y el decreto 340/1998, de 20 de noviembre por el que se regulan las funciones y los órganos provinciales dependientes de la Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal
- 8.4. Otra legislación

## **9. Los instrumentos operativos del Plan Comarcal**

- 9.1. El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y la Secretaría General para el Desarrollo Comarcal
- 9.2. La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia
- 9.3. Las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas
- 9.4. Los Centros Comarcales

## **10. Las realizaciones del Plan de Desarrollo Comarcal.**

- 10.1. El Mapa Comarcal de Galicia
- 10.2. Los Planes de Desarrollo de las Comarcas
- 10.3. Los Proyectos Comarcales
- 10.4. Los Centros Comarcales
- 10.5. Las Publicaciones Comarcales
- 10.6. Los proyectos de Aldeas Abandonadas y el CETADDEC

## **IV CONCLUSIONES**

### **Bibliografía**



## I PLANTEAMIENTOS

*“Vemos que la más plena realidad histórica es llevada por hombres que están en dos etapas distintas de la vida, cada una de quince años: de treinta a cuarenta y cinco, etapa de gestación o creación y polémica; de cuarenta y cinco a sesenta, etapa de predominio y mando. Estos últimos viven instalados en el mundo que se han hecho; aquéllos están haciendo su mundo. No caben dos tareas vitales, dos estructuras de la vida más diferentes. Son, pues, dos generaciones y, ¡cosa paradójica para las antiguas ideas sobre nuestro asunto!, lo esencial en esas dos generaciones es que ambas tienen puestas sus manos en la realidad histórica al mismo tiempo -tanto que tienen puestas las manos unas sobre otras en pelea formal o larvada. Por tanto, lo esencial es, no que se suceden, sino, al revés, que conviven y son contemporáneas, bien que no coetáneas. Permítaseme hacer, pues, esta corrección a todo el pasado de meditaciones sobre este asunto: lo decisivo en la vida de las generaciones no es que se suceden, sino que se solapan o empalman. Siempre hay dos generaciones actuando al mismo tiempo, con plenitud de actuación, sobre los mismos temas y en torno a las mismas cosas -pero con distinto índice de edad y, por ello, con distinto sentido.”*

*José Ortega y Gasset.*

*“En torno a Galileo. Esquema de las crisis”*

1933

### 0.1. Motivaciones

El proceso de comarcalización gallego se desarrolló en la última década del siglo XX y primeros años del siglo XXI. Este proyecto colectivo e intergeneracional, iniciado en el año 1990 y liquidado efectivamente en 2012 sin que hubiera concluido su aplicación, imaginó una nueva Galicia. Fue planteado como una estrategia proyectual global para la definición de una estructura de organización, planificación y desarrollo de Galicia, materializada físicamente en el territorio, a distintas escalas, en planes, proyectos, obras y otras

realizaciones, que habían de contribuir a la vertebración y el desarrollo territorial del país, en base a su identidad cultural colectiva y a sus capacidades locales.

La participación directa del doctorando en los trabajos de la comarcalización gallega en su condición de arquitecto, a través de la incorporación en 1997 al equipo constituido para llevarlo adelante, justificó el objeto de la tesis, con una triple componente en cuanto a las motivaciones que sirvieron a su realización:

- En primer lugar, la motivación personal. La participación del autor en el proceso de comarcalización con implicación creciente, planteó la necesidad inicial personal de objetivarlo para, a través de su conocimiento exhaustivo, valorar correctamente su importancia para Galicia.
- En segundo lugar, la motivación profesional. La profesión del autor se ha desarrollado desde el inicio de su carrera, en campos de actividad y escalas diversos: la planificación territorial, el planeamiento urbanístico general, la proyectación arquitectónica edilicia y de pequeña escala o la gestión integral de proyecto entre otros, tanto al servicio de la administración como en el ejercicio libre, han formado parte de su actividad. Este perfil profesional,—muchas veces situado en lo marginal de lo entendido convencionalmente como territorio de la Arquitectura, generó la necesidad de proponer esta tesis,—siempre animado por su director—, como indagación profesional. En este ejercicio se utilizó la propia actividad como pretexto para el entendimiento general del ejercicio de la Arquitectura, elevando la experiencia particular a categoría, en el marco de la crisis disciplinar actual en el ejercicio de la Arquitectura, reducido con demasiada frecuencia en los últimos años, a una única escala física y temporal, fuera de la cual poco o nada interesa.



- La tercera componente de la motivación la constituyó la condición docente del autor. La tesis se materializó finalmente en un proceso largo de maduración, a la vez que se introducía en la Arquitectura, a los arquitectos de la segunda década del siglo XXI. Constituyó, por tanto, una oportunidad que debía ser aprovechada para la reflexión sobre el objeto y los límites de la Arquitectura; sobre qué debe ser enseñado para formar qué arquitecto; sobre la importancia del lugar en el que se imparte la docencia; todo ello en el momento de crisis profesional y disciplinar descrita y en el marco de una línea de investigación en curso.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, el ámbito del objeto de estudio de la tesis, Galicia, fue también determinante como motivo de interés para que el doctorando la llevase adelante. Galicia como objeto del proceso de comarcalización, fue un pretexto para el mejor conocimiento de la Galicia actual desde la comprensión de aquellos fenómenos que la alumbraron.

## **0.2. Objetivos**

El objetivo principal de la tesis, es el estudio y la sistematización del proceso histórico de la Comarcalización de Galicia y la valoración de sus resultados. Para ello se analizarán los fundamentos que contribuyen a explicarlo desde la posición disciplinar del autor como arquitecto participante en el mismo, contextualizándolo en su momento histórico.

Derivados de lo anteriormente expuesto se plantean también como objetivos de la tesis los siguientes:

Se pretende analizar la estructura territorial histórica de Galicia, articulada en Aldeas, Parroquias, Municipios, Comarcas, Partidos Judiciales y Provincias, valorando su origen, características y vigencia como entidades territoriales con forma construida propia.

Se pretende analizar el cambio en la estructura de la ocupación del territorio y por tanto en la forma territorial, que se produce en Galicia a partir de los años sesenta del siglo XX y que continúa en evolución, para configurar un nuevo paisaje y al que el proceso de comarcalización gallego dio respuesta.

La tesis se propone analizar los distintos modelos teóricos que constituyeron o pudieron constituir el soporte conceptual del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, para lograr la correcta contextualización y valoración del mismo.

Se propone también estudiar, por su incidencia en el Plan de Desarrollo Comarcal, la historia de la planificación urbanística española desde el siglo XIX, para valorar la influencia que su estructura operativa y base

legal han tenido sobre la definición de los distintos instrumentos del proceso comarcal gallego.

Se plantea valorar las conexiones conceptuales y técnicas entre el Plan de Desarrollo Comarcal y los planes de desarrollo económico regionales de los años sesenta, con especial incidencia en el primer Plan de Desarrollo Económico y Social español.

Se propone asimismo estudiar las distintas arquitecturas históricas para la dinamización territorial y en concreto las materializadas desde el siglo XIX, en los pabellones de las Exposiciones Universales, como antecedentes de la Arquitectura de los Centros Comarcales, principal materialización edilicia del proceso comarcal gallego.

Como objetivo profesional, la tesis se propone analizar el proceso de materialización del proceso de comarcalización de Galicia en planes, proyectos, obras construidas y otras realizaciones, desde la disciplina y el territorio de la Arquitectura<sup>1</sup> y la actividad del arquitecto, indagando en sus límites y los instrumentos que le son propios, con el fin de obtener conclusiones sobre la identidad del ejercicio profesional actual.

Desde el punto de vista docente, y en relación a lo expuesto anteriormente, es objetivo de la tesis, a través de las posibilidades de generalización del proceso comarcalizador en su conjunto, de los procesos que lo alumbraron, de sus materializaciones y la aparición de la Arquitectura en todos ello, reflexionar sobre cuál es el arquitecto que debe ser formado en la segunda década del siglo XXI: en qué y para qué debe ser formado.

---

<sup>1</sup> Entendida como intervención proyectual sobre el espacio con voluntad de forma, para la resolución de problemas de uso y materializada a diferentes escalas mediante herramientas y técnicas distintas.

Como hecho subyacente, como fondo sobre el que se desarrolla la acción, la tesis pretende proporcionar retazos de realidad, de un territorio y un país, Galicia, que cambia radicalmente a partir de los años sesenta, se construye institucionalmente como país en los años noventa del siglo pasado, a la vez o, quizás en parte, como resultado del proceso Comarcal.

### 0.3. Método

Para llevar adelante los objetivos propuestos se procedió en primer lugar a fijar y a analizar los fundamentos que contribuyesen a explicar el proceso de comarcalización gallego. Se establecieron las siguientes categorías como fundamentos para el análisis:

- Fundamentos Territoriales. En relación a ellos se analizaron las distintas organizaciones territoriales históricas de Galicia: la Aldea, la Parroquia, el Municipio, la Comarca, el Partido Judicial y la Provincia, con el fin de verificar sus relaciones con la estructura comarcal.
- Fundamentos Teóricos. Se fijaron como bases teóricas del proceso, las propuestas de los Socialistas Utópicos del siglo XIX, la Teoría de la Colonización de Ildefonso Cerdá, la Ciudad Jardín de Ebenezer Howard, la Ciudad Lineal de Arturo Soria y la propuesta *The Broadacre City* de Frank Lloyd Wright.
- Fundamentos Urbanísticos. Con el fin de analizar las influencias de la tradición urbanística en el proceso de comarcalización, se procedió a estudiar la evolución de la legislación urbanística en España y Galicia, desde el siglo XIX.
- Fundamentos Planificatorios. Al poseer la comarcalización gallega las características de un Plan de desarrollo regional, se analizaron distintos planes de desarrollo socioeconómicos planteados en Europa y España a partir de los años cincuenta, con especial incidencia en el primer Plan de Desarrollo Económico y Social del año 1964.

- Fundamentos Arquitectónicos. Para el análisis de las materializaciones arquitectónicas del proceso comarcal, en especial de los Centros Comarcales, se procedió a estudiar las arquitecturas históricas orientadas a la exposición de los recursos territoriales y en concreto las Exposiciones Universales y sus pabellones.

Paralelamente a la fijación de estas bases, se procedió al análisis de Galicia como marco de referencia y en concreto, el cambio estructural que en su territorio, se produjo a partir de los años sesenta, con el fin de reconocer la nueva realidad objetiva del territorio gallego, en el cual, desde 1990 se produjo la implantación del Plan de Desarrollo Comarcal. Una vez fijadas las bases que pusieron en contexto el proceso de comarcalización se procedió a analizar éste, como objeto de conocimiento central de la tesis. Se estructuró el análisis del mismo en tres grandes apartados. Por un lado se estudiaron las características históricas de la puesta en marcha del proceso y de quiénes fueron sus protagonistas, desde un punto de vista generacional. Por otro lado se procedió a estudiar la estructura operativa generada para su funcionamiento. Finalmente se sistematizaron y analizaron las materializaciones del proyecto, jerarquizándolas desde el punto de vista escalar. Se estudiaron desde esta óptica, el Mapa Comarcal de Galicia, los Planes de Desarrollo de las Comarcas, los Centros Comarcales, los proyectos de Aldeas Abandonadas y el Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal, (CETADEC). Para llevar adelante este trabajo se partió de la experiencia profesional directa del autor en el proceso comarcal, utilizando ésta, desde el punto de vista metodológico, como inicio de los procesos de trabajo, para a partir de ella proceder a completar los vacíos de conocimiento existentes, documentar procesos, y así obtener conclusiones. Para cubrir los vacíos señalados se realizó la investigación documental que se apoyó con entrevistas a los responsables del proceso,

La tesis se planteó metodológicamente desde la identidad disciplinar de la Arquitectura, entendiendo las distintas escalas de actuación como parte de un proceso único de proyectación, inscrito en su territorio. El proceso de comarcalización se utilizó de este modo, como guía para la reflexión sobre identidad profesional del arquitecto y su formación y la identificación de una generación de arquitectos participantes en el proceso.

#### **0.4. Fuentes**

El objeto de la tesis, el proceso de comarcalización y en el fondo Galicia, obligó al manejo de fuentes diversas para su elaboración.

La fuente principal del trabajo la ha constituido la experiencia personal, la documentación acumulada durante años, y a la que ha tenido acceso el autor durante la elaboración de la tesis, en función de su trayectoria profesional como arquitecto al servicio de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, y por tanto en su condición de actor en el proceso de comarcalización gallego, desde el año 1997.

Para la elaboración de los capítulos centrales de la tesis (capítulos 6, 7, 8, 9 y 10), los referidos al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, se manejaron fuentes documentales directas de los archivos de la Administración Autonómica, existentes en la sede de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia. Por su condición de arquitecto de la comarcalización el autor ha tenido acceso a borradores, documentos internos, cartas y no solamente a los documentos finales de los distintos trabajos elaborados.

En lo relativo a las materializaciones del Plan de Desarrollo Comarcal, –el Mapa Comarcal, los planes Comarcales, los Proyectos Comarcales, los Centros Comarcales, el proyecto Aldeas Abandonadas y el CETADDEC, se empleó la documentación original de los mismos, así como los anteproyectos previos. En el caso de los Centros Comarcales, el conocimiento a través de los documentos de proyecto se subordinó a la experiencia directa que sobre su Arquitectura tuvo el doctorando tanto en su ejecución de obra como una vez puestos en servicio los edificios.

Para cubrir lagunas existentes en la investigación documental del proceso, ésta se apoyó con sendas entrevistas a dos de sus responsables: a Manuel Fraga Iribarne, presidente de la Xunta de Galicia entre los años 1989 y 2005 y Dositeo Rodríguez Rodríguez conselleiro de Presidencia y Administración Pública entre los años 1989 y 2000. Se suplieron con ellas los vacíos que la experiencia directa del



doctorando presentaba, y que en lo referente al conocimiento directo del proceso se completó con la colaboración diaria, que desde el año 1997 hasta el año 2003, mantuvo con Andrés Precedo Ledo, secretario general de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Xunta de Galicia, y padre intelectual del proceso.

Para los capítulos referidos a los Fundamentos que explican y contextualizan el proceso de la Comarcalización, se han utilizado diferentes fuentes bibliográficas, de referencia en cada una de las materias, sin que en ningún caso se pretendiese elaborar estudios monográficos de cada una de ellos.

Para la definición de los Fundamentos Territoriales, en lo referente a las distintas estructuras históricas de organización territorial de Galicia se han utilizado diversas fuentes documentales y bibliográficas que aparecen referenciados en el anexo correspondiente. Además de diferentes estudios monográficos, artículos y publicaciones web, se manejaron las inserciones originales en la Gaceta de Madrid, en lo referente a la división, provincial y en partidos judiciales de España. Asimismo para la división municipal se utilizaron las actas originales del decreto CLLXIII de 23 de mayo de 1812 para la formación de los ayuntamientos constitucionales de las Cortes de Cádiz.

Para el establecimiento de los Fundamentos Teóricos se emplearon diferentes fuentes bibliográficas, artículos y paginas web que permitieron, configurar la visión unitaria de los antecedentes conceptuales desde el punto de vista de la filosofía social y territorial en los siglos XIX y XX que explican el proceso Comarcalizador de Galicia. Como nodo articulador y guía en relación al cual se organizó la disposición del conocimiento se empleó el libro "Introducción a la Historia de la Arquitectura" de José Ramón Alonso Pereira.

Para la definición de los Fundamentos Urbanísticos, se contó como fuentes bibliográficas de referencia en lo referente al análisis de la evolución histórica del Urbanismo español, el libro de Fernando de Terán, "Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)", editado por Alianza Editorial en 1982. y el libro de Martín Bassols "Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)", editado por Montecorvo en 1973. Se manejaron también como fuentes documentales directas, los originales de las distintas leyes del suelo españolas y gallegas desde 1956. Se utilizaron para el conocimiento de los textos urbanísticos anteriores los originales publicados en el B.O.E a través de su sección histórica de consulta web.

Para la fijación de los fundamentos planificatorios se ha contado con fuentes documentales y bibliográficas diversas y en especial para lo referente al Plan Badajoz y al Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, con las inserciones en B.O.E originales, ya recogidas en los trabajos de investigación que el autor realizó para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados<sup>2</sup>.

Finalmente, para los fundamentos arquitectónicos se han manejado fuentes distintas bibliográficas, artículos e inserciones web, de entre las que cabe destacar como referencia, en cuanto, a la estructuración del pensamiento del trabajo y sus planteamientos históricos, y en la medida que constituye elemento central en el enfoque de reflexión docente

---

2

Caridad Graña, Juan A. "El Plan de Desarrollo Comarcal 1990-2005". Trabajo de investigación tutelado. Periodo de investigación DEA. Tutor: José Ramón Alonso Pereira. Santiago de Compostela. 2005.

Caridad Graña, Juan A. "Planificación, Urbanismo, Arquitectura y Desarrollo Territorial Rural: Estudio de casos". Trabajo de investigación tutelado. Periodo de investigación DEA. Tutor: José Antonio Franco Taboada. Santiago de Compostela. 2005.

Caridad Graña, Juan A. "Estructura e instrumentos del Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967". Periodo de docencia DEA. Tutor: José Ramón Alonso Pereira. Santiago de Compostela. 2004.

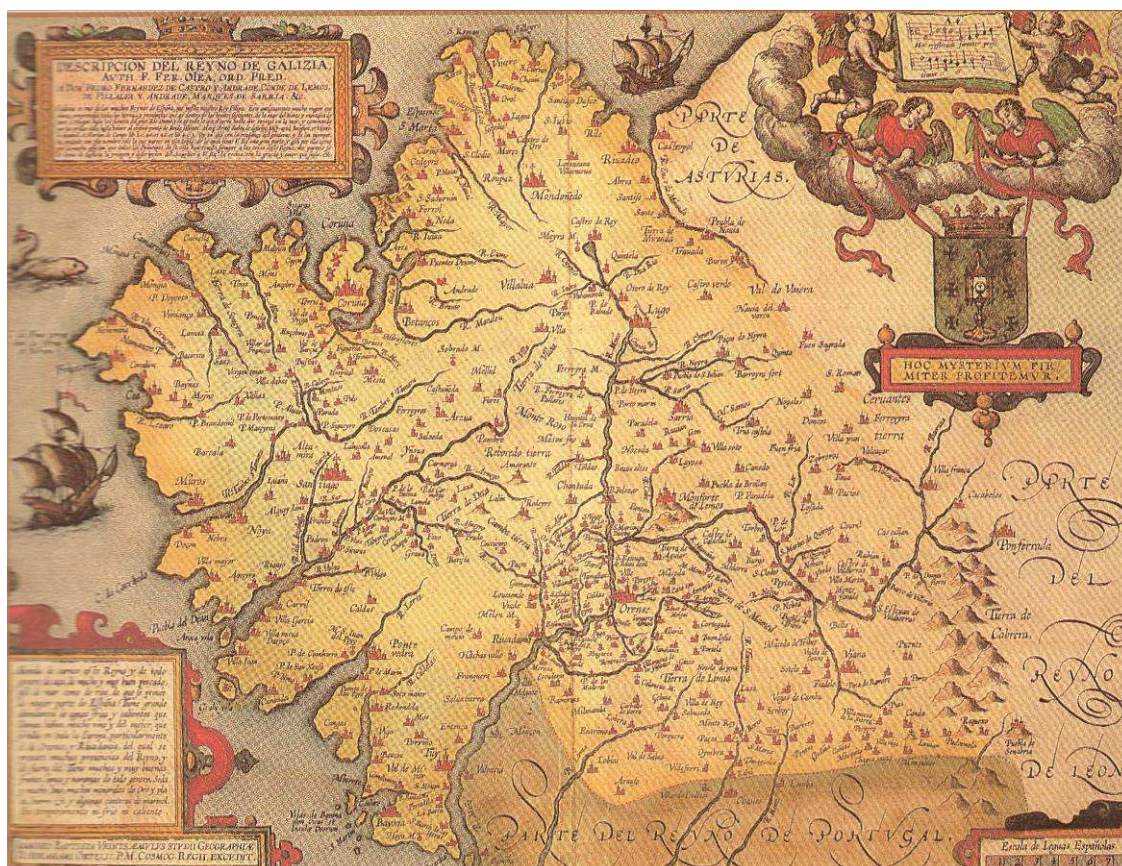
indirecta que se planteó para la tesis, el libro del director de la misma "Introducción a la Historia de la Arquitectura" editado dentro de la colección Manuales Universitarios por la Universidad de A Coruña en el año 2001 y en la colección de Estudios Universitarios de Arquitectura por Reverté en 2005.



## II FUNDAMENTOS

### 1. Fundamentos territoriales

#### 1.1. Introducción al tema: Galicia



Galicia se ha organizado a lo largo de la historia en distintas unidades territoriales que a diferentes escalas y con fines diversos de gobernanza, racionalización de recursos o articulación de habitantes y territorios, se han ido superponiendo en el tiempo y en el espacio para configurar una superestructura de gran inercia que de manera dinámica, explica la configuración de su paisaje. Aldea, Parroquia, Municipio, Comarca o partido judicial, y Provincia son realidades territoriales de tamaño y escala progresivos, con límites espaciales definidos que han configurado y configuran el territorio gallego y su paisaje partiendo de supuestos no coincidentes, para presentar una realidad espacial y formal sincrónica de un territorio antiguo y con memoria. El

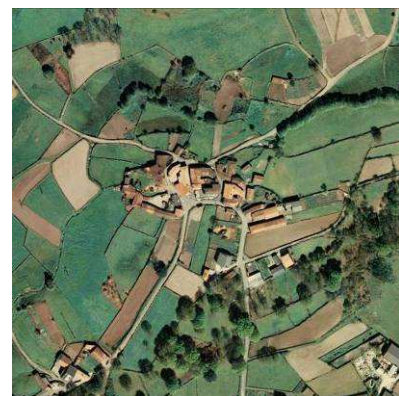
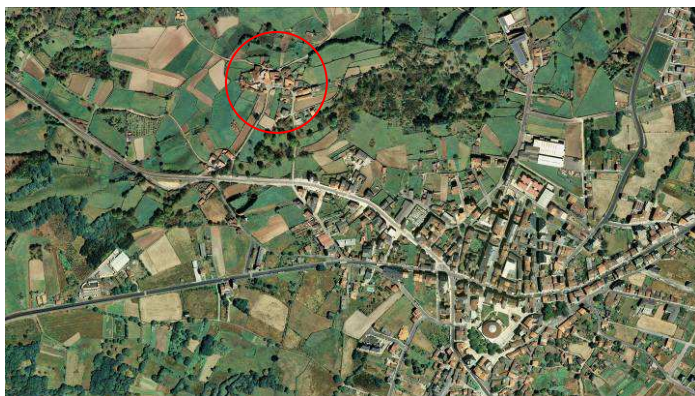


conocimiento de esta realidad y de sus orígenes históricos se plantea fundamental para la explicación de la realidad territorial física, espacial y en definitiva arquitectónica en sentido amplio, y la posterior valoración de cualquier propuesta de proyecto territorial como lo fue la comarcalización para Galicia.

En otro orden, cada una de estas marcas del territorio han materializado su formalización, a través de la Arquitectura por un lado como resolución de las necesidades primarias que satisfacen y en otro sentido como visualización de las instituciones que generan: los núcleos rurales, los templos parroquiales, las casas consistoriales, los juzgados de partido, los palacios provinciales son las materializaciones arquitectónicas de escala edilicia que visualizan la organización del paisaje en continuidad con un proyecto territorial.

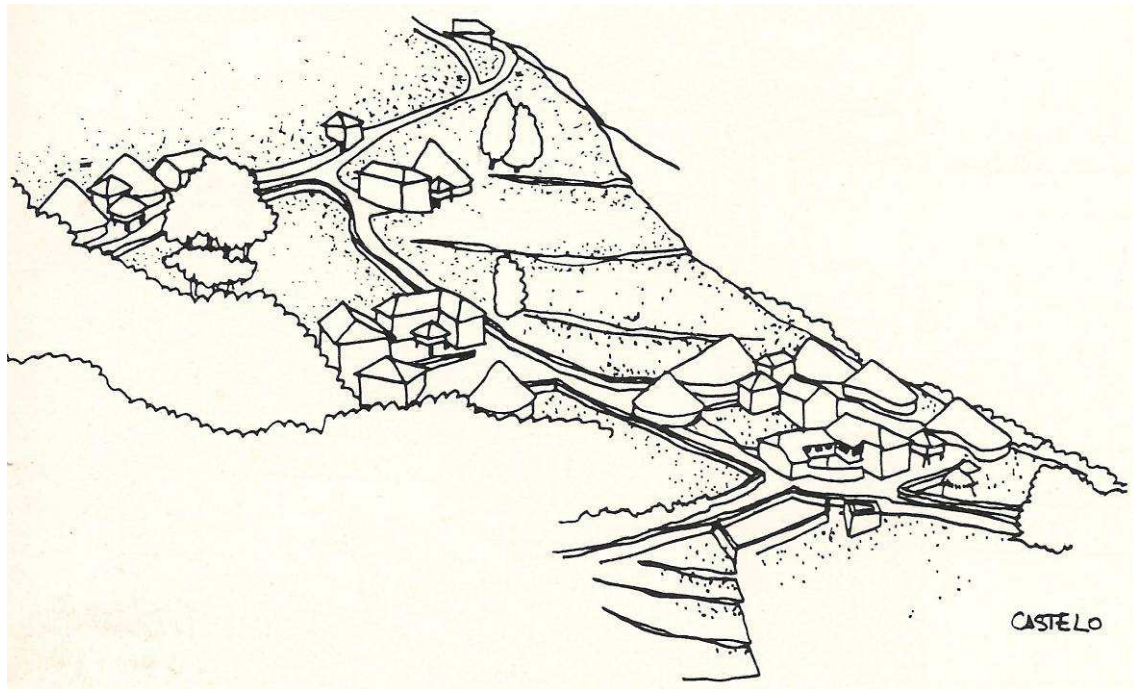
## 1.2. La Aldea

La Aldea constituye la unidad territorial estructural mínima de Galicia. Ha sido históricamente la unidad físico-productiva de base del territorio gallego, *existenz-minimum* constituido por diferentes unidades repetitivas a las que se agregan distintos elementos singulares, (entre los que nunca faltará el templo), para constituir el nivel de organización territorial básico de Galicia, la Parroquia.



La Aldea, intensamente estudiada en los años 80, por diferentes autores de procedencia intelectual diversa, entre los que destaca el realizado

José Fariña<sup>3</sup>, puede definirse desde el punto de vista físico, como un ámbito territorial rural que abarca uno o varios núcleos habitados y su alfoz, de tipología urbanística y características arquitectónicas diferentes, en función de su ubicación, para responder a las condiciones climáticas, físicas y morfológicas de cada territorio gallego concreto.



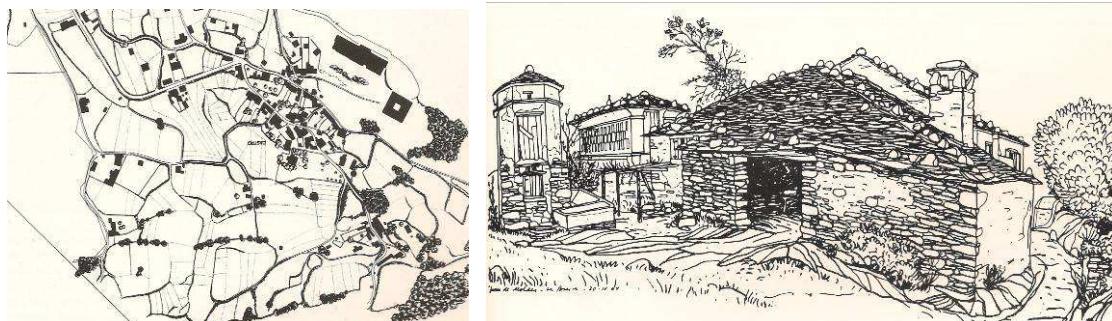
Pero la Aldea no es sólo la suma de los núcleos rurales que la constituyen. La Aldea es unidad de producción territorial vinculada a la economía agraria preindustrial. La colonización del territorio gallego en aldeas, de modo isótropo y continuo, perdurará desde la alta Edad Media hasta el cambio de modelo económico y territorial iniciado en el siglo XIX y que cristalizará en la década de los años sesenta del siglo XX. El núcleo rural tradicional que constituye el nodo construido y unidad de habitación de la Aldea, presenta una importante hibridación de usos, siendo sus funciones predominantes la residencia y el trabajo. La casa tradicional gallega, según lo recogido en los excelentes estudios de Pedro de Llano<sup>4</sup> y Plácido Lizancos<sup>5</sup>, es a la vez unidad residencial y

---

3 Fariña Tojo, José. "Los asentamientos rurales en Galicia". Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid 1980.

4 De Llano Cabado, Pedro. "Arquitectura popular en Galicia: Razón y Construcción". Ed. Anaya. 2007

centro de producción rural hasta los años sesenta, en los que se produce la mutación fundamental de la estructura productiva del territorio gallego, lo que se traslada a la tipología arquitectónica de la vivienda rural.



La edificación, en la estructura tradicional de la Aldea, se articula entre sí mediante *rueiros*, una estructura de caminos cuya dimensión y características se definen en relación a su función, (peatonal o de carro) y que establece una urbanización débil del núcleo. Esta red conecta el núcleo con su territorio próximo, su territorio productivo y social. El núcleo habitado de la Aldea puede presentar además, cuando se complejiza y alcanza un cierto grado de urbanidad, ámbitos para la producción que soportan funciones de ocio social. Es el caso de la *eira*, las fuentes o incluso los lavaderos que además de su función de infraestructura productiva o de servicios, constituyen lugares de reunión y ocio colectivo, como incipientes espacios vacíos de uso público. La casa como tipología de usos mixtos, la estructura y las claras relaciones de la propiedad, - delimitada por elementos de urbanización débil - , y producción y la estructura de caminos, define la forma nuclear.

La secuencia *horto*, *horta*, *agra*, *souto* e *monte*, define la relación entre el núcleo y el territorio de la Aldea. El territorio de la Aldea es territorio de la Arquitectura, es paisaje altamente humanizado aunque de urbanización débil, en comparación con el espacio rural de otros

---

5 Lizancos Mora, Plácido. "As migracións na conformación da casa labrega contemporánea". Tesis doctoral. Ed. Universidad de A Coruña. 2000.



ámbitos peninsulares en los cuales el territorio rural presenta una humanización mucho menos intensa.

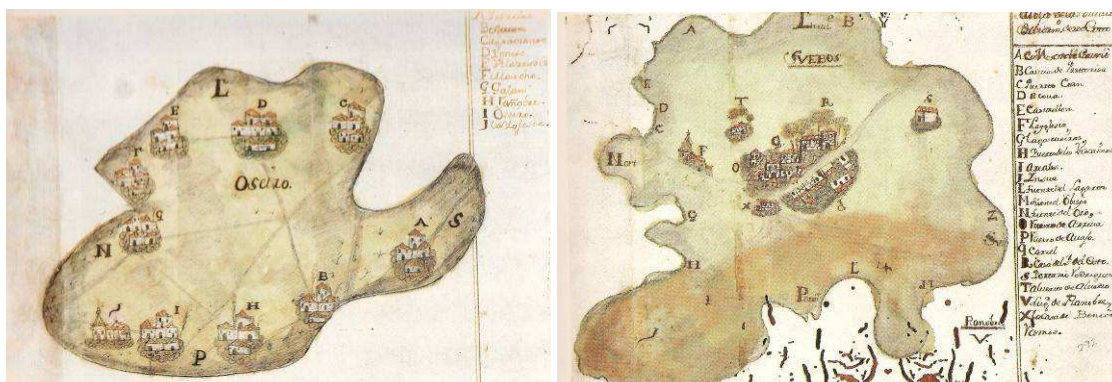
Si la Aldea ha sido realidad territorial construida y productiva según lo descrito, en la actualidad no deja de ser una realidad fósil o, en el mejor de los casos, una arqueología viva.

A partir de los años sesenta la Aldea pierde en Galicia progresivamente, su componente productiva. La tierra deja de medirse en ferrados para medirse en metros cuadrados o en hectáreas, medidas que enfrentan la capacidad de producción del espacio rural con una abstracción referida a la medida urbanística del suelo.

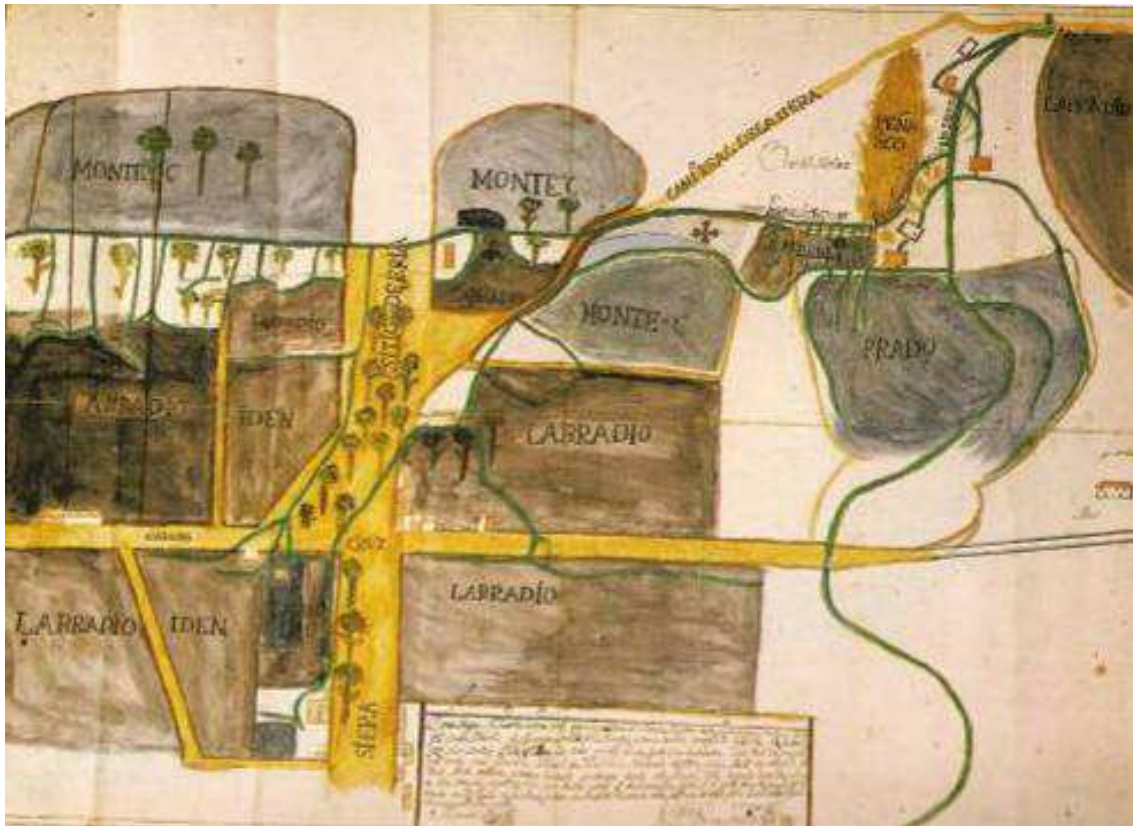
El concepto de Aldea se sume desde los años sesenta en una de sus partes: el núcleo rural, entendido como soporte residencial del hábitat rural (así lo recogen las sucesivas leyes del suelo gallegas desde su primer texto normativo: la ley de adaptación a Galicia de la Ley del Suelo estatal de 1976, que no hacen sino reconocer un hecho preexistente). Pero el núcleo rural no aparece ya vinculado necesaria e indisolublemente a un territorio que le da soporte, sino que adquiere diferentes formas de relación con el territorio circundante condicionado por múltiples factores de localización geográfica (cercanía a nodos urbanos o implantación rural), actividad predominante de su población, etc.

Este cambio de consideración del núcleo rural de parte a todo, vinculado al cambio de modelo productivo, explica su pérdida de funcionalidad como parte de una estructura territorial y por tanto derivó y deriva indefectiblemente en la desaparición de un alto porcentaje de ellos, la transformación de otros, e incluso la potenciación de un tercer grupo, pero en todo caso conlleva la desaparición de un modelo isótropo de colonización territorial, como era, hasta los años sesenta, el gallego.

### 1.3. La Parroquia

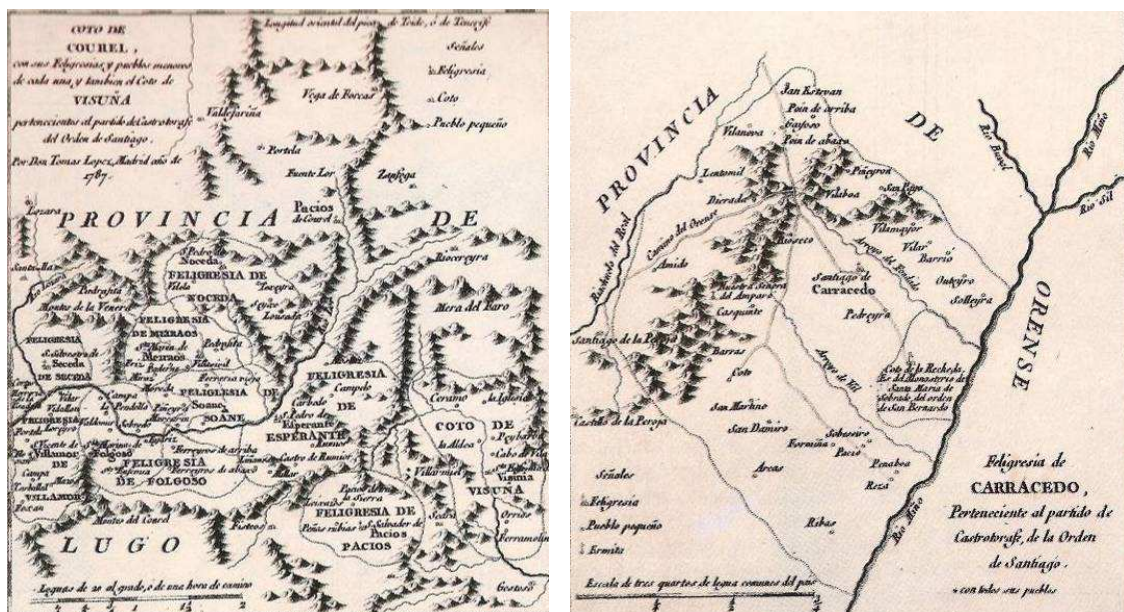


La Parroquia constituye una unidad de referencia para la explicación y articulación histórica de la realidad territorial de Galicia y por tanto, para la formalización física tradicional del territorio gallego. De base histórica religiosa, la Parroquia formada en la Alta Edad Media y presente hasta la actualidad, constituye un ámbito territorial que es unidad de producción y establece límites geográficos precisos, reflejo de un modelo de organización productiva, social y política del territorio. La Parroquia englobará unidades de poblamiento, productivas y residenciales: las aldeas, que producirán formas territoriales definidas y que presentarán, en la escala edilicia, características arquitectónicas concretas. La Parroquia se materializará a lo largo de los siglos en arquitecturas construidas que, desde el tejido residencial, se cualifican mediante elementos singulares que la individualizan y le dan presencia territorial frente a las parroquias vecinas.



La Parroquia es la unidad territorial más antigua y de mayor inercia de las existentes en Galicia, nivel mínimo de agregación, que desde la Edad Media, se afianza en la organización física territorial del Antiguo Régimen, se mantiene en la división municipal sin sufrir variaciones significativas y más tarde, es base para la división provincial. Esta estructura celular de la organización territorial se mantendrá, como no podía ser de otra manera, en la organización comarcal de Galicia de 1996, al no transformar ésta la subestructura municipal de base y en consecuencia no afectar al substrato parroquial inmanente.

Los hechos señalados apoyan la descripción de Galicia como la suma de las parroquias que constituyen su espacio físico, en una formalización geográfica que, hasta los cambios producidos a partir de los años sesenta, configura un territorio que desde el punto de vista de la forma construida es, hasta ese momento, isótropo y homogéneo.



### 1.3.1. El origen histórico de la Parroquia como unidad de organización territorial de Galicia

Según lo establecido por López Alsina<sup>6</sup> el origen de la organización parroquial en Galicia hay que ubicarlo en la última etapa del Imperio Romano o en la Alta Edad Media.

Este autor señala que con el debilitamiento del Imperio Romano, la Iglesia adopta progresivamente el modelo de organización administrativa territorial del Imperio, sustituyendo sus estructuras de poder y por tanto adaptándose a su estructura de modelo territorial. Así el obispo, la mayor parte del clero y de los fieles de una determinada comunidad residen inicialmente en una Ciudad romana, (no podemos sustraernos al carácter eminentemente urbano desde el punto de vista de la organización territorial del imperio romano, ni el carácter profundamente romano de la historia de Galicia), en la cual se encuentran las arquitecturas que simbolizan esta capitalidad: la catedral, el baptisterio y la propia residencia episcopal. Con el aumento de número de fieles se incrementan así mismo el número de lugares de

<sup>6</sup> López Alsina, Fernando. "De la protoparroquia o parroquia antigua altomedieval a la parroquia clásica en Galicia" en "La parroquia en Galicia". Ed. Xunta de Galicia. Santiago. 2009



culto en la Ciudad. El concilio de Nicea (año 325), sancionará la existencia de los metropolitanos, es decir la aplicación de la organización provincial romana a la organización territorial de la iglesia. Se tiende desde ese momento a que una Provincia eclesiástica se acomode a la Provincia romana. Del mismo modo la organización territorial de la Provincia romana se acomodará a las pautas de organización territorial interior dentro de esa Provincia y así el obispo de la capital de la Provincia pasará a ser obispo metropolitano. Al igual que para el metropolitano será relevante la organización de la Provincia, para cada obispo será relevante la organización de la sede episcopal y el territorio rural asociado. En la Galicia romana del siglo IV al VI, este modelo ya aparece con sedes episcopales que se consolidarán posteriormente y otras que desaparecerán.

En el siglo V se encontraba en marcha la penetración del cristianismo en el medio rural de Galicia y por tanto, ya existían probablemente cristianos en las *villae* y en los castros romanizados o las aglomeraciones urbanas secundarias. Es indudable que la organización del territorio a esta escala se acomoda a las características físicas, socioeconómicas y productivas existentes, de esta manera se configuraron por primera vez las unidades fraccionarias del territorio, las protoparroquias o parroquias antiguas en contraposición a la Parroquia clásica.

El territorio en ese momento se caracteriza por la aparición de nuevos lugares de culto para satisfacer las necesidades espirituales de los antiguos pobladores de Galicia. Así aparecerán templos de iniciativa particular y/o privada de un gran propietario, en otros casos la fundación se realizaría por un determinado grupo de habitantes vinculados a un *vicus*, y sin duda los propios obispos fundarían nuevos lugares de culto con el fin de dar respuesta a las nuevas necesidades y mantener el control jerárquico sobre el territorio así como para mantener la ortodoxia en el culto. En un determinado momento, quizás cuando el número de fieles aumentó significativamente el obispo organizó la Parroquia antigua o protoparroquia, otorgándole al

sacerdote responsable de uno de estos templos rurales, directamente bajo la *auctoritas* episcopal, la facultad de administrar el bautismo hasta entonces competencia exclusiva de la sede episcopal. En este modelo organizativo, en el territorio de un obispado existirían un número reducido de protoparroquias en cada una de las cuales se podría distinguir una cabecera parroquial y un número indeterminado de iglesias de dependencia jerárquica diversa (actas del I y II Concilio de Braga). En cada protoparroquia es relevante el hecho de que, según los cánones, cada comunidad entierra a sus muertos en diversos cementerios situados en cada una de las distintas iglesias rurales. Por lo tanto se nos aparece un modelo territorial con comunidades habitadas y por tanto asentamientos territoriales diferenciados que celebran culto y entierran a sus muertos en templos diferenciados dentro de la misma protoparroquia. El territorio se formaliza con diversos elementos singulares que materializan arquitectónicamente funciones de culto y organización jerárquica.

En un proceso continuo, en los siglos siguientes se consolida el poder de los obispos sobre la estructura territorial de la iglesia, uniformizándola frente al poder de otro tipo de fundaciones de iglesias vinculadas al poder señorial o de otra procedencia. En general se tiende a que en un territorio rural disperso y altamente humanizado, cada asentamiento o grupo de asentamientos humanos dispongan de un templo con una distribución en la cual se garantice un determinado número de feligreses que hagan posible el sustento del templo y de su cura de almas. Este proceso se consolidará en los reinos suevos y visigodos del noroeste peninsular, en la dirección de configurar parroquias clásicas y culminará al afirmar las sedes episcopales su poder sobre la estructura territorial de la iglesia al finalizar el siglo X y en el siglo XI, en época de Bermudo II (953? – 999).

Citando de nuevo a López Alsina<sup>7</sup>, la Parroquia clásica fijada en esta época, se define por las siguientes características:

- 1.- Existencia de una comunidad parroquial.
- 2.- Presencia de un párroco instituido por el obispo o su vicario, con jurisdicción eclesiástica para la administración exclusiva de los sacramentos a los miembros de la comunidad parroquial.
- 3.- Existencia de un templo parroquial como el centro de la vida espiritual y litúrgica de la comunidad, así como el elemento arquitectónico que singulariza y visualiza la institución.
- 4.- Presencia de un territorio parroquial particular y propio cuyos límites enmarcan la jurisdicción del párroco sobre los bautizados que en él residen, y constituyen un ámbito de sustento de la propia Parroquia.
- 5.- Pago obligatorio de diezmos y primicias por los feligreses.



El proceso de consolidación de la estructura parroquial clásica cristalizará según lo dicho, en el siglo XI, vinculado a estímulos internos

---

7 López Alsina, Fernando. "De la protoparroquia o parroquia antigua altomedieval a la parroquia clásica en Galicia" en "La parroquia en Galicia". Ed. Xunta de Galicia. Santiago. 2009.



de la corona, promovidos por el rey Alfonso VI (1047-1109), pero también al propio impulso reformador general de la Iglesia a través de los legados pontificios que introducirán una clara voluntad uniformadora de la estructura diocesana. Cabe señalar además la aparición de una organización territorial intermedia en el seno de la iglesia que permitirá un mejor gobierno de la diócesis: el arciprestazgo rural como agrupación territorial de parroquias bajo la dirección de un arcipreste.

La estructura territorial expuesta constituida por la Parroquia, en menor medida el arciprestazgo, y la diócesis constituye un modelo de organización física especialmente relevante en el territorio rural medieval, que era prácticamente toda la Europa del siglo XI, pero con certeza lo era Galicia, en donde el fenómeno urbano tiene una presencia muy débil hasta bien entrado el siglo XX. Este modelo va a constituir una superestructura territorial de gran inercia que se mantendrá a lo largo del tiempo como base de las distintas propuestas y realizaciones de organización territorial de Galicia.





Así y a modo de ejemplo, en los diferentes catastros, impulsados desde el siglo XVIII hasta nuestros días para conocer la riqueza de su territorio, la base de análisis del estado de la cuestión será la Parroquia, en gran medida por ser los párrocos los escasos interlocutores posibles entre el territorio rural y las estructuras de poder, al disponer de formación intelectual adecuada. Este hecho va a recogerse además en distintas cartografías históricas de Galicia donde la base de la organización parroquial del territorio aparece como invariante (sedes episcopales y parroquias), con distinto nivel de detalle.

### 1.3.2. La Parroquia como forma territorial

La Parroquia es una entidad territorial con forma física. Desde este punto de vista se fija en sus orígenes, una dimensión superficial que permita el acceso peatonal de los feligreses habitantes de su territorio, al templo parroquial en una jornada, de manera que les sea posible asistir al culto periódico.

Se establece además una dimensión productiva y laboral para la Parroquia, en el sentido de su capacidad para generar recursos en cantidad suficiente para su mantenimiento, (de manera que su superficie será variable en función de la productividad del su territorio). Es decir se fija físicamente una forma territorial que vincula tierras de labor, monte e incluso distancias marinas en territorios costeros que permitan sostener la Parroquia, delimitada por límites naturales claramente reconocibles por los habitantes, que manifiestan sentido o sentimiento de pertenencia.

El territorio parroquial abarca en consecuencia, unidades de poblamiento: aquellos asentamientos humanos que garantizan la fuerza de trabajo necesaria para la producción. Estos asentamientos, donde la producción y la residencia se imbrican sin solución de continuidad, presentarán formas urbanísticas definidas que perdurarán en el tiempo,

bien con escasas modificaciones, bien como germen de evoluciones de tramas urbanas posteriores, transmitiendo sus características invariantes: parcelario, ocupación, etc. La Parroquia engloba una serie de asentamientos humanos, aldeas y lugares ó núcleos rurales que constituyen el tejido residencial discontinuo del territorio parroquial. Los núcleos que constituyen el tejido residencial de la Parroquia se encuentran ligados entre sí mediante sendas o caminos, viarios que articulan el territorio parroquial permitiendo el acceso al elemento central que articula la Parroquia: el templo. Se liga de esta manera organización territorial y su materialización arquitectónica. El límite del territorio parroquial se comprende, no como división administrativa o raya, sino como la distinción de aquello que sirve a la producción del grupo humano y por tanto permite mantener el culto parroquial, es decir tierras de labor de diferentes propiedades pero que sostienen a una única Parroquia, frente a las que mantienen a otra comunidad, a otro patrón. Es de especial relevancia la existencia de montes en mano común que en un número importante de parroquias, desde la propiedad comunitaria contribuyen al sostenimiento de la comunidad parroquial, constituyendo factor de cohesión entre las diversas aldeas. Pero es la Arquitectura la que caracteriza e identifica físicamente a la Parroquia a través de sus elementos singulares que la dotan de identidad comunitaria como unidad. Son el templo parroquial, el cementerio y/o el iglesiario los que identifican la Parroquia como realidad física. El templo parroquial y el cementerio constituyen las instituciones parroquiales, entendidas en términos *kahnianos*, por excelencia. Alrededor del templo parroquial, alrededor del patrono de la Parroquia en definitiva, se socializa la vida parroquial, siendo de especial relevancia el espacio comunitario que aglutina estos elementos singulares, *el iglesiario*.

### 1.3.3. El presente de la organización parroquial en Galicia

En cuanto a su base legal, la Parroquia aparece recogida en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 como “realidad territorial propia”, lo que supone el reconocimiento de un hecho territorial histórico y diferencial frente a otros territorios peninsulares.

Así en su artículo 27, el mismo que se refiere a la Comarca, establece:

*En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:*

- 1. Organización de sus instituciones de autogobierno.*
- 2. Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia.*

El estatuto se atribuye además, la posibilidad de poder asignar a la Parroquia como a la Comarca, régimen jurídico propio.

La Parroquia, si bien con carácter residual, todavía hoy conserva su carácter administrativo como institución de gobierno a través de la figura de las entidades locales menores, recogida en la legislación de régimen local, que son aplicadas al ámbito parroquial en nueve<sup>8</sup> entidades de Galicia. En otros casos es el propio Municipio quien ha reconocido de facto este carácter al establecer el nombramiento de alcaldes pedáneos, cuyo ámbito territorial de gobierno es estrictamente el parroquial.

El reconocimiento de la Parroquia como entidad articuladora del territorio aparece además reconocido en textos como la Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, que recoge la tradición de las leyes urbanísticas de Galicia, iniciada con la Ley de Adaptación de la del Suelo a Galicia de 1985, en la cual se afirma al referirse a los documentos de contenido obligado en los Planes

---

<sup>8</sup> La entidades locales menores en Galicia son las siguientes: Arcos da Condesa (Caldas de Reis), Bembrive (Vigo), Berán (Leiro-Ourense) Camposancos (A Guarda), Chenlo (O Porriño), Morgadans (Gondomar), Pazos de Reis (Tui), Queimadelos (Mondariz) y Vilasobroso (Mondariz)

Generales de Ordenación Municipal, como es el estudio del medio rural y el análisis del modelo de asentamiento poblacional recogidos en el artículo 61.3. y que son documentos de referencia para establecer la organización del territorio rural municipal, se reconoce que tendrán como base para su estudio la organización parroquial.



Por tanto la estructura parroquial del territorio aparece en la actualidad como una realidad existente, fosilizada en lo referente a los orígenes funcionales que la alumbraron pero que se mantiene como marco territorial de referencia espacial y de conexión con el medio de los pobladores del territorio rural, todavía sustrato básico reconocible e inalterado de las diferentes superestructuras de organización territorial y oportunidad de futuro para su organización, al encontrarse fuertemente arraigada en el sentimiento colectivo. Frente a una concepción que defiende el sentido de pertenencia del gallego al Municipio, la realidad lo vincula, en el medio rural a su Parroquia.





#### 1.4. El Municipio

El Municipio es una realidad de amplia tradición histórica en España como en todo el occidente europeo y por lo tanto también en Galicia. Como tantas realidades territoriales todavía por estudiar, el origen del término Municipio y de la estructura municipal tiene que ser buscado en España en el Imperio Romano. Los romanos en su estructura administrativa para la organización territorial de las provincias de base fundamentalmente urbana, organizan los territorios conquistados en dos tipos de estructuras urbanas, las colonias y los municipios.

La diferencia fundamental entre el Municipio y la colonia radicaba en que el primero era una agrupación de ciudadanos libres ya fueran romanos o latinos, vinculados por la común participación en los cargos

públicos, que decidían cuantas actuaciones necesitase la urbe. La colonia no era un asentamiento humano que existiese de antemano sino que dimanaba de un acto fundacional de Roma. El Municipio gozaba de cierta autonomía y mantenía tradiciones culturales y jurídicas propias, mientras que la colonia suponía una reproducción a pequeña escala de la Ciudad de Roma. La situación fiscal de la colonia suponía una ventaja pero en realidad el funcionamiento institucional de ambos era bastante similar según lo establecido por José María Blázquez<sup>9</sup>. Según este autor, Julio Cesar impulsa la creación de municipios en toda España dotando por ejemplo a Cádiz del título de Urbs Iulia Gaditana. Augusto es quien subdivide el territorio peninsular en las tres provincias de la Bética, Tarraconense y Lusitania. Caracalla creará por segregación de la Tarraconense la Gallaecia en el año 214. El territorio provincial se subdivide a su vez, en unidades geográficas menores, los conventos jurídicos que en la Gallaecia serán tres, cada uno con capital en una Ciudad: Lucus Augusti, Asturica Augusta y Bracara Augusta. Es de suponer que cada una de ellas al menos, disponía de estatuto municipal.

Las ciudades podrían por iniciativa imperial cambiar su condición para constituir municipios romanos. Estas ciudades se podrían dividir en ciudades federadas, libres o inmunes, estipendiarias, es decir con obligación de pago de tributo y sometimiento al gobernador de la Provincia, (condición más común entre los municipios), y ciudades libres pero sometidas al pago del estipendio. En época de Augusto, Lugo es elevada a la condición de Municipio y se convierte en el centro administrativo del noroeste de España. Astúrica Augusta recibirá el estatuto municipal en época Flavia. El resto del territorio en época romana, el territorio no urbano en el que se estructuran los conventos jurídicos, se subdividirá en *vici*, ámbitos del territorio conventual que recogen estructuras de poblamiento tribal preexistente.

---

<sup>9</sup> Blázquez Martínez, José María. "El municipio romano en España". En [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com). 2006. Fecha de consulta febrero 2010.

Queda claro que la estructura municipal romana no es una estructura homogénea sobre el territorio y su carácter es puramente urbano. Como estructura administrativa dispone de sus propias sedes institucionales, materialización arquitectónica que retoma los tipos arquitectónicos y urbanos de la Ciudad cabeza del imperio. En el noroeste peninsular y tras el edicto de Vespasiano (74) se generaliza la estructura municipal, lo que no conlleva una radical urbanización del territorio, sino que junto a la presencia de núcleos urbanos de importancia, el ya consolidado de Lugo y la creciente centralidad de Astúrica Augusta, vinculada a la minería de la región, convive una estructura de poblamiento disperso vinculada a la colonización rural romana y a la estructura de poblamiento castreño, de romanización progresiva, preexistente.

La institución romana de gobierno urbano mantiene su denominación aunque desaparecerá en la práctica con la caída del imperio. Así a partir de ese hito histórico la vida urbana se contrae y por tanto sus instituciones. En el periodo temporal que va desde ese momento hasta el resurgimiento de las ciudades en la Baja Edad Media, sólo es posible encontrar una institución visigoda como es el *conventus publicus vicinorum* o asamblea de hombres libres de una población o distrito rural que toma decisiones sobre la misma. Pero la recuperación de la Ciudad como entidad territorial y con capacidad de gobierno autónomo no se va a producir hasta bien entrado el siglo X y con carácter disimétrico en el territorio.

En el occidente europeo se pueden señalar tres tipos de municipios:

- El Municipio rural, ligado a lo económico y que en lo político forma parte de la estructura feudal y que presenta predominancia fundamentalmente judicial.
- El Municipio privilegiado, surgido de la aplicación de concesiones reales o nobiliarias

- El Municipio consular, de implantación en la península itálica y sus ciudades estado y escasa presencia en España

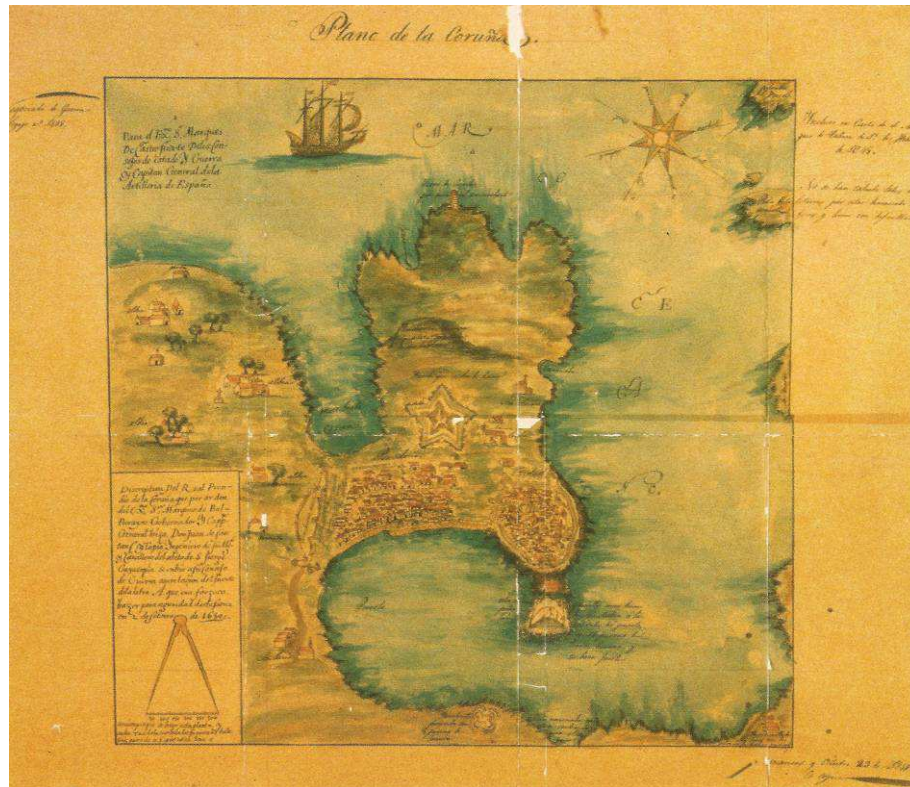
Existen además tipos intermedios como los aplicados en las ciudades de realengo o señorío, en las cuales participaban los vecinos con el delegado real o del señor. Para comprender la estructura municipal de una Ciudad de realengo como A Coruña y por extensión de las ciudades de realengo gallegas en la Baja Edad Media como estructuras políticas, judiciales y físicas es relevante citar el trabajo de Sánchez Chouza<sup>10</sup> sobre A Coruña, en el que se analiza el funcionamiento de la Ciudad medieval en profundidad constituyendo una referencia generalizable. El Municipio en esta época constituye un ámbito físico para el gobierno territorial de la Ciudad, para la administración de justicia, (con el establecimiento d la figura de los alcaldes como instituciones judiciales que perdurarán hasta el establecimiento de la planta de los partidos judiciales en el siglo XIX) y para la tributación. En el caso de los municipios urbanos de Galicia (entendiendo este concepto, en todo caso referido a un fenómeno de urbanidad débil), su configuración física es no homogénea pues en todo caso se refiere a un ámbito intramuros, a una Ciudad cerrada y en la mayor parte de los casos amurallada y un alfoz que no tiene porque ser, ni es de hecho, continuo físicamente. Distintos territorios no definidos por la continuidad física forman parte del ámbito vinculado a la Ciudad. La frase “unos mismos muros una misma ley”, se extiende también a un territorio rural discontinuo que presenta relaciones de dependencia y gobierno con la Ciudad central. Como ejemplo de lo afirmado, las parroquias rurales que constituyen el alfoz tributario de la Ciudad de A Coruña según el Sánchez Chouza en 1445 son San Vicente de Elviña, San Esteban de Culleredo, Santiago de Sigrás, San Xoán de Anceis, San Pedro de Visma, Santa María de Vigo, San Cristobal das Viñas, San Martiño de Andeiro,

---

10 Sánchez Chouza, José Manuel. “A Coruña en la Baja Edad Media”. Col. Galicia Medieval : Estudios. Ed. Seminario de Estudos Galegos. 2005



San Pedro de Crendes, San Paio de Breixo, Santa María de Celas, Santa María de Oza, Santa Maria de Pastoriza, Santiago de Arteixo, San Xulián de Almeiras, Santiago de Castelo, San Esteban de Sueiro, San silvestre de Vega, San Salvador de Orro, Santiago do Burgo, Santa María de Lañas, San Pedro de Ledoño y San Lourenzo de Meixigo.

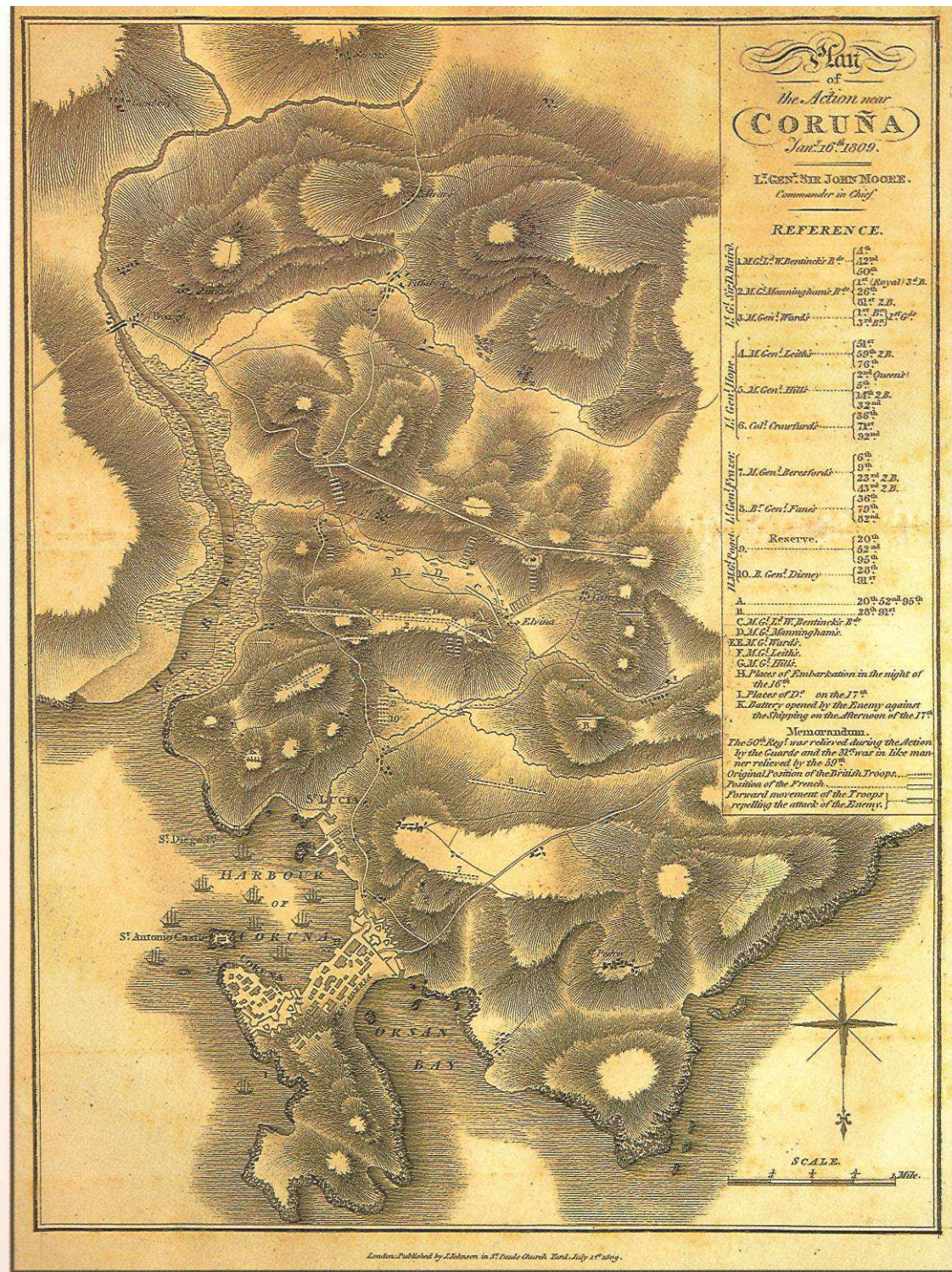


El fuero de la Ciudad es el marco legal que los pobladores reciben del fundador en el que se establecen los privilegios que estos reciben en relación al territorio circundante y será el que fije su marco legal frente a la estructura feudal imperante, más allá de la Ciudad.

La estructura territorial del Municipio medieval desde el punto de vista físico, de carácter fundamentalmente urbano, que convive en un mundo complejo con otras estructuras territoriales feudales, está caracterizada por la presencia de un nodo urbano cerrado, en el que el mantenimiento de las murallas, y la presencia de un alfoz discontinuo que tiene carácter fundamentalmente primario y productivo son algunas de sus principales características. En las ciudades de realengo, en las que la presencia de las instituciones municipales ha sido más



claramente estudiada, los concejos son en la Edad Media fundamentalmente abiertos y carecen de ubicación física estable estando ésta vinculada al delegado regio o señorial.



Pero la fecha de constitución de los ayuntamientos del Estado Moderno frente a los concejos anteriores, tiene una primera fecha de referencia en 1812 y un hecho histórico, la elaboración de la constitución de Cádiz.



Así y con el entendimiento por parte de los legisladores del carácter de administración base para la organización del nuevo Estado, el decreto CLIII de 23 de mayo de 1812 redactado por los diputados Gutiérrez de Terán como presidente, Gutiérrez Zorraquín y Díaz Caneja como secretarios, establece los criterios físicos y de gobernabilidad para la constitución de los ayuntamientos constitucionales y de su territorio: el Municipio.

En el citado decreto se establece en relación a la formación de los mismos que:

*(...) Las Cortes Generales, convencidas de que no interesa menos al bien y tranquilidad de las familias que a las prosperidad de la Nación, el que se establezcan ayuntamientos, con la mayor brevedad en aquellos pueblos que, no habiéndolos tenido hasta aquí, conviene que los tengan en adelante, como también el que para evitar las dudas que pudieran suscitarse en la ejecución de lo sancionado por la Constitución, se establezca una regla uniforme para el nombramiento, forma de elección y número de sus individuos (...)*

Por tanto y por primera vez, en función de lo visto se plantea el Municipio como unidad básica de organización territorial del Estado, con carácter global y omnicomprensivo. Este hecho evidentemente va a desembocar en la aparición de arquitecturas que formalicen la nueva organización espacial y política que, tras diferentes avances y retrocesos, en un fenómeno tan característico de la España del Ochocientos, cristalizará en una organización administrativa y sus materializaciones arquitectónicas que aún organiza nuestra realidad territorial dos siglos más tarde, aunque ya en una situación de crisis.

Entre las disposiciones que dan forma a estos ayuntamientos constitucionales se encuentran las siguientes.

Se establece la posibilidad de que aquellos pueblos que no dispongan de ayuntamiento en ese momento y cuya población llegue a las mil almas, puedan proveerse de tal, solicitándolo a la Diputación que tendrá que informar sobre el asunto. Para los que no reúnan esas condiciones se establece que continúen agregados a los existentes o que se agreguen a aquellos próximos que se encuentren en situación de despoblamiento. Por tanto se parte de reglas uniformes que tienen como característica para la eficacia de la gestión territorial la existencia de un umbral mínimo de población.

Punto importante a partir del decreto es lo establecido en relación al carácter perpetuo de los cargos existentes hasta el momento que son sustituidos por cargos electos. En el decreto se establecen los cargos ya reglados que existirán en los distintos pueblos en relación al número de vecinos existentes, y así se fija que:

- para los pueblos que no lleguen a los doscientos vecinos se dispondrá un alcalde, dos regidores o concejales y un procurador - síndico.
- para los pueblos entre los doscientos y los quinientos vecinos un alcalde, cuatro regidores o concejales y un procurador - síndico.
- entre quinientos y mil un alcalde, seis procuradores y un síndico.
- entre mil y cuatro mil dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores. Aumentando el número de regidores a doce en los pueblos de mayor vecindario.
- en las capitales de Provincia se establece que existan al menos doce regidores y *“si hubiere más de 10.000 vecinos”* se aumentará a dieciséis.

Es reseñable de nuevo el hecho de que la referencia del Decreto se realice con relación al concepto de pueblo, claramente establecida en

función de la estructura territorial del poblamiento vinculada a gran parte de España pero difícilmente aplicable en buena parte de la Galicia del XIX. La generación de esta uniformidad de cargos determinará la necesidad de dotar a los ayuntamientos constitucionales de sedes adecuadas para sus funciones y por tanto de proyectación y materialización arquitectónica de edificios que den forma a estas instituciones.

De especial relevancia resulta el punto en el que se establece el modo de elección de los cargos previstos en el decreto, ya que prevé el procedimiento de nombramiento de los electores, fijando para ello la creación de Juntas Parroquiales, formadas por todos los ciudadanos, inscritos en ella, que elegirían un número de representantes en proporción a su número en relación al total de los habitantes inscritos en el total de las parroquias existentes en el Municipio. Por tanto y como conclusión relevante, la Parroquia nuevamente aparece como unidad básica de la organización municipal.

Se afirmaba que no podría haber junta de Parroquia en aquellos casos en que su población no llegase al número de 50 vecinos, debiéndose en ese caso unirse entre sí dos o agregarse a la más próxima. En sucesivos artículos se establecía así mismo la necesidad de que al menos existiese un elector por Parroquia, pudiendo en función de la población parroquial existir más de uno. Queda claro pues el origen parroquial en la formación de los ayuntamientos modernos en el país.



### 1.5. La Provincia

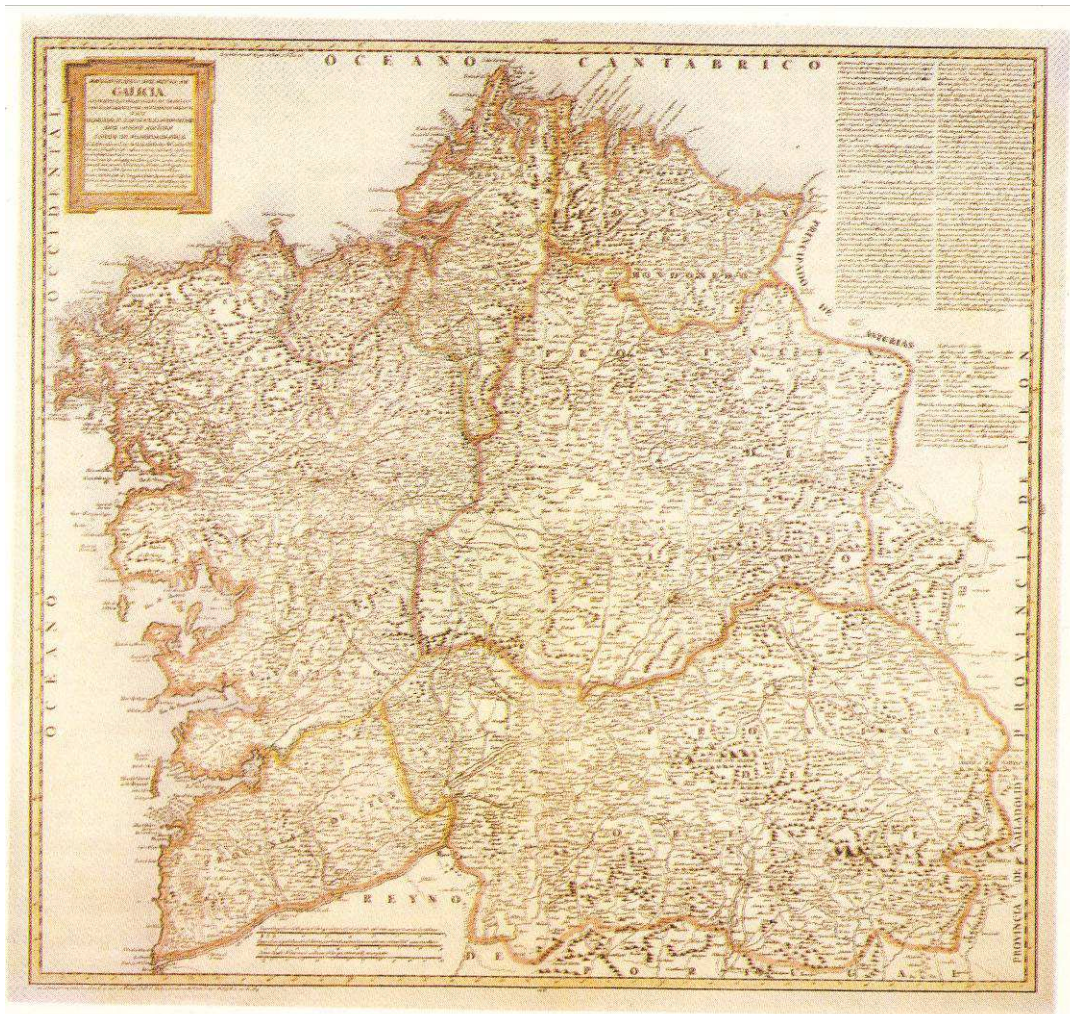
La Provincia puede ser definida con carácter genérico como una entidad de gobierno subnacional, generalmente de rango inmediatamente inferior al Estado, gobernada por una autoridad administrativa.

La palabra fue introducida en España por los romanos quienes dividieron el imperio en *provinciae*, del latín *pro* (por) y *vincia* (victoria), y en principio, y de ahí su origen etimológico, designaba a los territorios conquistados fuera de la península itálica. Los romanos en época de Diocleciano (293), establecen la unidad de la *Diócesis Hispaniarum* con capital en *Hispalis* gobernada por un *vicarius* y subdividen esta unidad de gobierno en las provincias de *Gallaecia*, *Tarraconensis*, *Baetica*, *Cartaginensis*, *Ballearica* y *Mauritania Tingitania*, regidas cada una de ellas por un gobernador.

Tras la caída del imperio romano la Provincia en España se refiere a unidades administrativas solo inferiores en rango y tamaño a los reinos.

En época del imperio español se correspondía a divisiones territoriales que también recibían el nombre de corregimientos, por ser jurisdicciones del corregidor.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII intentan racionalizar, sin conseguirlo, la división provincial heredada caracterizada en la península, por el diferente tamaño de las unidades provinciales, como unidad administrativo - territorial y la presencia de gran número de enclaves de territorios pertenecientes a una Provincia en otras. Así Felipe V, Fernando VI y Carlos III establecen y reordenan las intendencias para finalmente llevarlas a coincidir con las antiguas provincias de los Austrias. El reino de Galicia se articulaba en siete provincias de estructura territorial y de gobierno compleja por sobreponerse con otras estructuras administrativas propias del Antiguo Régimen: Santiago, La Coruña, Betanzos, Lugo, Mondoñedo, Orense y Tuy. De atribuciones muy reducidas en el ámbito del gobierno, su contenido era fundamentalmente fiscal y se subdividían en jurisdicciones y cotos, con una estructura de gobierno escasamente uniforme.



La nueva organización territorial revolucionaria llegó a España con la invasión napoleónica. En 1810, el gobierno de José Bonaparte propone una ordenación del territorio que lo divide en 38 prefecturas, al estilo de las establecidas en Francia, y 111 subprefecturas, según el proyecto del clérigo Juan Antonio Llorente (1753-1823). Las prefecturas recibían nombres relativos a accidentes geográficos, fundamentalmente ríos y cabos. Esta división hacía tabla rasa de manera revolucionaria, con los condicionantes históricos tradicionales aunque nunca llegó a aplicarse. En Galicia proponía las prefecturas de Miño Bajo, con capital en Vigo (la actual Provincia de Pontevedra) dividida en las subprefecturas de Vigo, Pontevedra y Tuy; Miño Alto, con capital en Lugo (comprendía el norte de la Provincia actual de Lugo y las tierras asturianas al oeste del Navia) con las Subprefecturas en Lugo, Mondoñedo y Vivero; la Prefectura del Sil, con capital en Ourense (actual Provincia de Ourense,

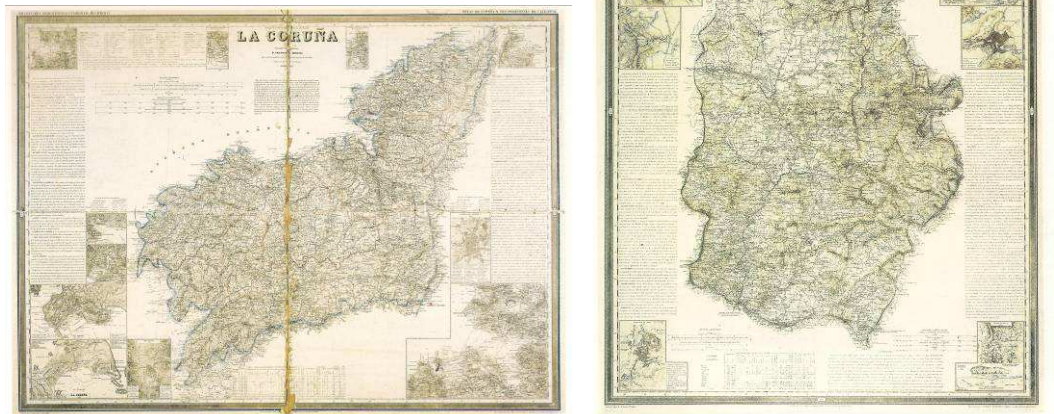


sur de la de Lugo y El Bierzo y Laciana), organizada en las Subprefecturas de Ourense, Monforte y Monterrei; y la prefectura del Tambre, con capital en A Coruña (Provincia de A Coruña) con las Subprefecturas en Coruña, Santiago y Corcubiión.

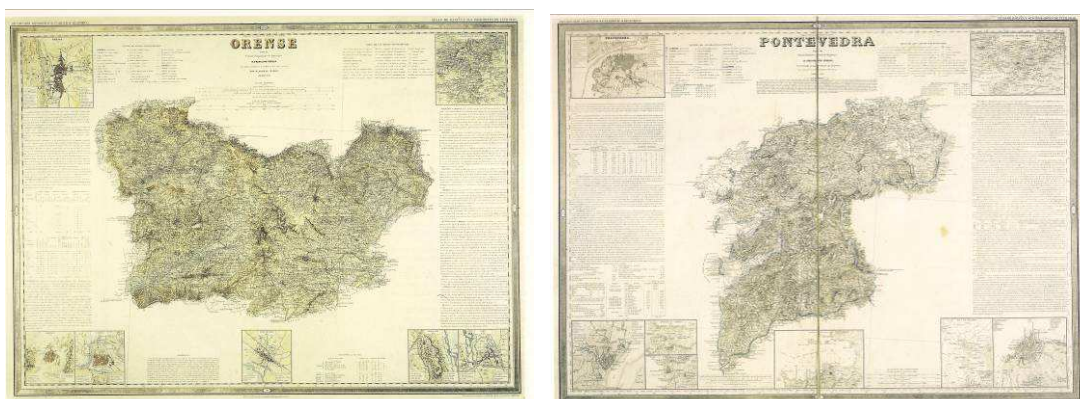


Tras las cortes de Cádiz de 1812 y algunas propuestas que tras el intento de definición del marco constitucional se suceden, de reforma de la organización provincial (como la de 1822), y que denotan la necesidad del cambio de la planta de organización territorial del Estado y en paralelo a la convulsa situación política del país, finalmente el martes 3 de diciembre de 1833, en su número 154, la Gaceta de Madrid publica un real decreto promovido por Javier de Burgos Ministro de Fomento, en el que se sanciona la división provincial de España. En un breve texto de siete artículos se establece la nueva organización provincial y se describe la delimitación de las provincias, afirmando, en nota a pie de página, que “La delimitación de los límites de las provincias, (...), no se inserta en la Gaceta por ser demasiado voluminosa, pero se hallará desde mañana en el despacho de la Imprenta Real.”

Esta división provincial supone la materialización de una organización territorial que refleja la modernización de las estructuras territoriales de España y el fin del modelo de organización del territorio del antiguo régimen.



El texto, según lo dicho se estructura en una exposición de motivos y siete artículos. En la exposición de motivos la propia reina gobernadora, la regente María Cristina, establece el objetivo de la organización civil del territorio, como base para la administración interior y medio para “obtener los beneficios que medita hacer a los pueblos”<sup>11</sup>. Es decir el objetivo reconocido del decreto es la mejora física y mejor administración de los pueblos y sus habitantes.



En el artículo primero se divide el territorio de la península e islas adyacentes en 49 provincias, que según el decreto tomarán el nombre

---

<sup>11</sup> Gaceta de Madrid. Número 154. Diciembre de 1833.

de la capital de cada una de ellas, a excepción de las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus denominaciones provenientes del antiguo régimen, en un gesto al carlismo. La propia utilización del topónimo supuso un síntoma de modernidad al modificar y uniformizar la denominación de los territorios, en base a un criterio objetivo.

En el artículo segundo se fija la denominación de cada una de las provincias, así como las que corresponden a cada uno de los territorios históricos españoles. Así Andalucía, que según el decreto comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las provincias de Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga, Sevilla, Cádiz y Huelva. La estructura regional carece de valor administrativo, quedando tan sólo como referencia cultural e histórica. El reino de Aragón se divide en las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel. Según el decreto el principado de Asturias forma la Provincia de Oviedo. Así mismo y según el decreto, Castilla la Nueva "continúa" dividida en las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Castilla la Vieja se divide en ocho provincias: Burgos, Valladolid, Palencia, Ávila, Segovia, Soria, Logroño y Santander. Cataluña se divide en cuatro provincias, las de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona. Extremadura en las de Cáceres y Badajoz. Galicia se divide en las provincias de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El antiguo reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Valencia en las provincias de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana. Se afirma que Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de las provincias de Navarra, Álava, Vizcaya, y Guipúzcoa. Palma de las Islas Baleares y Santa Cruz de Tenerife de las Islas Canarias.

En el artículo 4 se establece la precisión para los casos de borde, al afirmar que los límites de las provincias son los establecidos en el decreto pero caso de que el fijado divida un término municipal en dos, el Municipio se considera integrado en aquella Provincia en la que se ubique el pueblo. Como se puede entender este concepto de pueblo

concentrado como forma urbana territorial, parte de una concepción estatal del territorio difícilmente aplicable a Galicia, aunque es muy interesante el planteamiento que realiza el decreto vinculando el límite a la inclusión o no de la cabecera municipal y asumiendo el trazado de la línea como un trabajo de escala de mayor detalle. El artículo se refiere también a los límites de las provincias que conforman límite internacional refiriéndolos a los tratados internacionales.

Es reseñable la afirmación que se hace en el artículo 4 que define el carácter no sectorial de la delimitación sino un carácter transversal para la misma como ocurrirá más tarde con las Comarcas, al afirmar que la división provincial no se limitará tan solo al carácter administrativo sino que será aplicada a los ámbitos de gobernanza existentes en el momento, es decir al terreno judicial, militar y de hacienda, éste será un objetivo que presidirá también el proceso comarcalizador gallego de 1996.

El texto baja al detalle de problemas reales planteados como los derechos de explotación o uso de ámbitos transprovinciales al afirmar que estos derechos no se ven afectados por la división. Y se refiere específicamente a los derechos de mancomunidades que sobre pastos, riegos etc., disfruten pueblos, manteniendo ese derecho aún cuando se produzca la división provincial.

El artículo 6 abre un periodo de alegaciones para la correcta delimitación de las provincias que recogerá las observaciones realizadas en un único expediente y que se canalizarán a través de los Subdelegados de Fomento.

El artículo 7 es de especial relevancia, pues establece la obligación para los subdelegados de Fomento de levantar planos topográficos de sus respectivas provincias con las cuales se levantará una carta geométrica del reino.

En un decreto publicado el mismo día en la Gaceta de Madrid se establece al frente de cada Provincia un jefe político encargado del gobierno de la misma que recibe el nombre de Subdelegado de

Fomento, se define la estructura de gobierno y se asignan recursos. Progresivamente en sucesivos decretos se estructuran las instituciones provinciales que consolidará la Provincia como institución de gobierno intermedio del territorio, entre el Municipio y el estado.

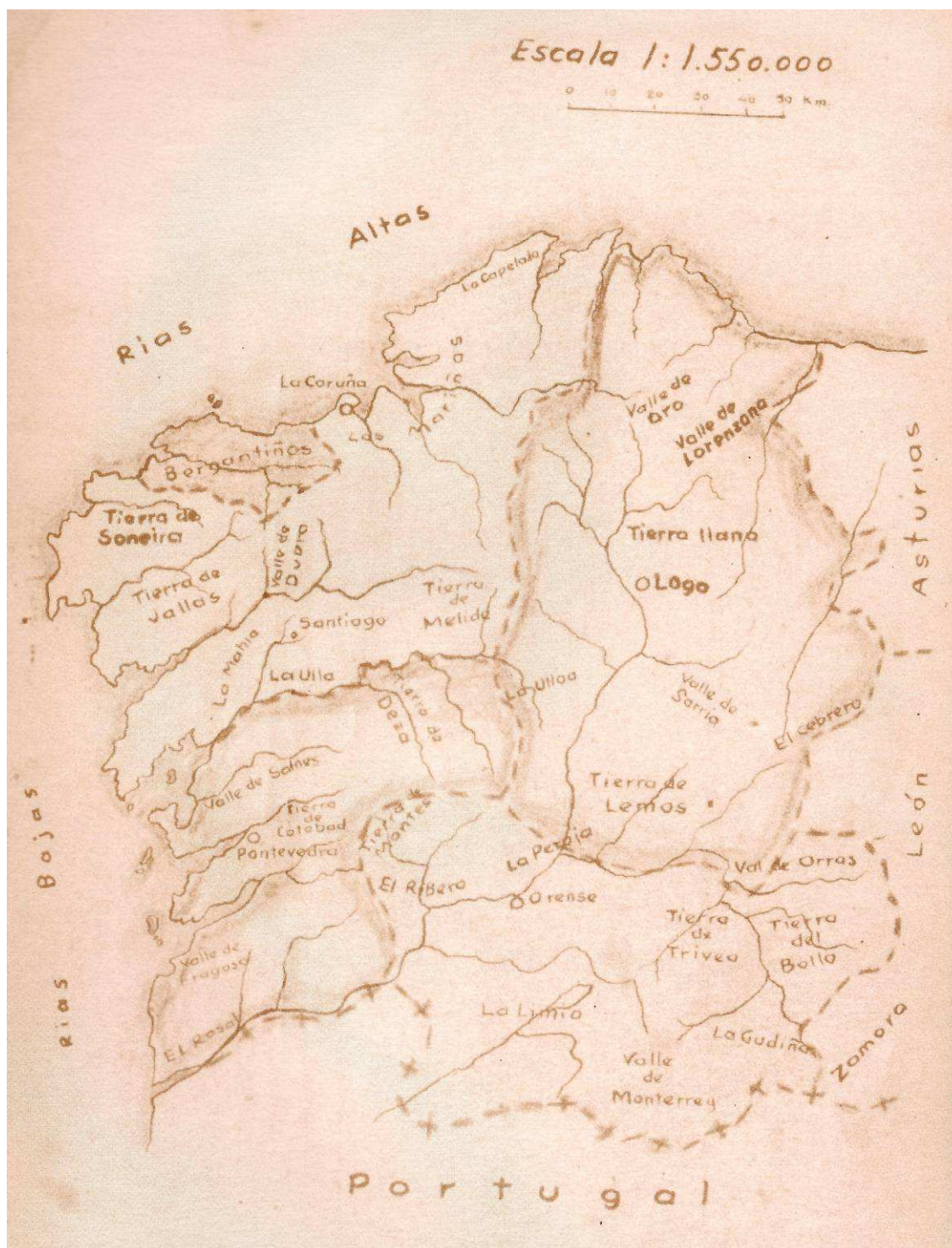
La división provincial, tiene evidentemente unas bases programáticas. Además de suponer como se plantea en su exposición de motivos la modernización del gobierno territorial, se va a traducir en unas formas cartográficas, que mantienen la memoria de los territorios del país como variable para la gobernabilidad del territorio. El proyecto provincial presenta además bases claramente funcionales para dar respuesta a estas necesidades de gobierno. Los problemas que se plantean es como hacer viable esta necesidad de modernización del gobierno, y dar respuesta a unas necesidades crecientes de movilidad de los ciudadanos, que vuelven a ser tales, en el territorio en un proceso de creciente urbanización del país. La respuesta previa una vez definidas todas estas variables pasará por la definición de unas unidades territoriales que tendrán como premisas las siguientes:

- desde el punto de vista de la extensión, se establece una limitación en el sentido, de que el ámbito territorial delimitado tiene que posibilitar el acceso a la capital provincial (urbana), en una jornada, de manera que exista la posibilidad de acceso a las instituciones provinciales desde su territorio y la conectividad del territorio y sus habitantes con el exterior a través de las infraestructuras de transporte de base urbana (puertos y en el futuro próximas estaciones de ferrocarril).
- homogeneidad desde el punto de vista del volumen de la población, de manera que se genere una escala adecuada para el gobierno de los territorios y sus habitantes (entre 100.000 y 400.000 habitantes).
- unidad histórica y geográfica.

- desde el punto de vista físico la Provincia se va a materializar en la escala edilicia de la Arquitectura e edificios que visualizarán la estructura territorial propuesta y que se enfrentarán a las instituciones del antiguo régimen, generando centralidades territoriales (ciudades capitales de provincias) y urbanas (ámbitos sedes de las instituciones provinciales).



## 1.6. La Comarca y el partido judicial



Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la Comarca es una división del territorio que comprende varias poblaciones. Los diccionarios antiguos asimilan el término a territorio fronterizo en función de su etimología vinculada a la voz marca. El

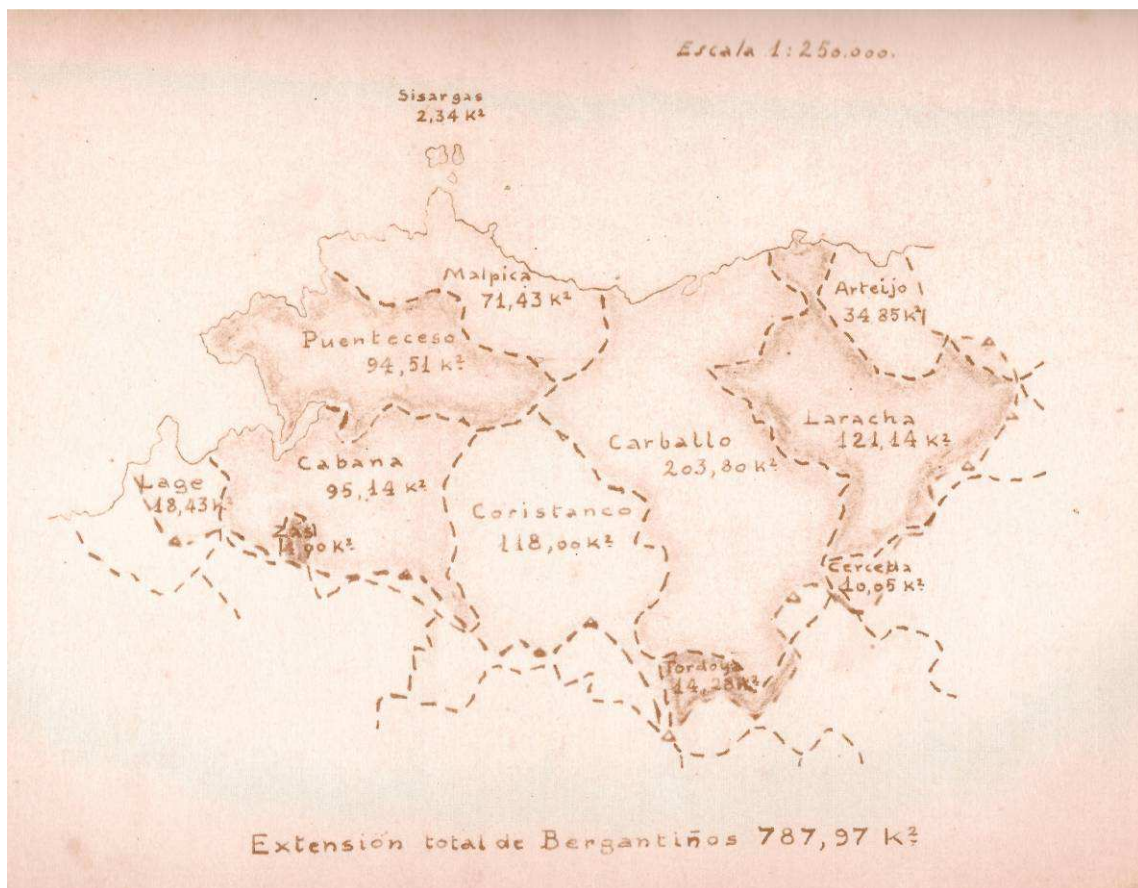
diccionario de la Real Academia de 1780 da una definición distinta de la actual que se incorpora en 1832 al afirmar que la Comarca es un territorio que comprende un pueblo con sus alrededores. En todo caso en un proceso de precisión sucesiva del término, la Comarca se identifica con un ámbito espacial cuya escala se sitúa entre lo local y lo regional, entrando en conflicto desde este punto de vista, ámbitos de escala equivalente en lo superficial, como podría ser el partido judicial.

El concepto de Comarca, que probablemente se configura en sentido moderno en el siglo XVI y XVII adquiere importancia en el XIX, como instrumento de análisis necesario de la Geografía, al elaborarse atlas y otros documentos de análisis geográfico, como el Diccionario Geográfico – Estadístico – Histórico de España y sus posesiones de ultramar de Pascual Madoz (1845), que tienen como objetivo la descripción gráfica y alfanumérica en detalle, de los distintos territorios homogéneos que constituyen un ámbito provincial o regional: la Comarca se presenta como la escala de análisis más adecuada para este propósito.

Ya en el siglo XX se plantea la disyuntiva del entendimiento de la Comarca como una suma continua de ámbitos territoriales con características homogéneas que constituye una región por agregación, o bien la definición de la Comarca como un ámbito con características geográficas diferenciadas entre otros que no presentan esta diferenciación en el ámbito regional. Los rasgos que van a definir la Comarca como espacio diferenciado van a ser, sobre todo históricos, físicos y de relaciones socioeconómicas. La Comarca es pues un ámbito de referencia espacial, no administrativo, de escala variable dependiendo de las condiciones del espacio en que se ubica intermedio entre *pago* y *región*. Con frecuencia se adjetiva las comarcas dividiéndolas en categorías según sus criterios originarios, así se habla de comarcas naturales, funcionales, históricas agrícolas, sanitarias, de servicios, etc. La Comarca deja pues su carácter meramente descriptivo para convertirse en ámbito propositivo, de



resultado o de aplicación de políticas sectoriales. En términos de ordenación territorial ha sido muy frecuente, en España, establecer el territorio de las comarcas a partir del área servida por una cabecera comarcal para un determinado cometido sectorial, que va desde los conceptos señalados hasta la explicación de las áreas de mercado, o la definición de un ámbito espacial para la prestación de servicios, superponiéndose el marco espacial a conceptos puramente administrativos, como mancomunidades o consorcios, de modo que la componente espacial de la Comarca cobra sentido y transmuta su significado a la luz del objeto de su utilización, o de gestión como aquellos vinculados al desarrollo de los ámbitos rurales que integra la Comarca.



En los años ochenta del siglo XX con la implantación del estado de las autonomías, se generó un interés creciente por la comarcalización como articulación del territorio autonómico y de respuesta a la

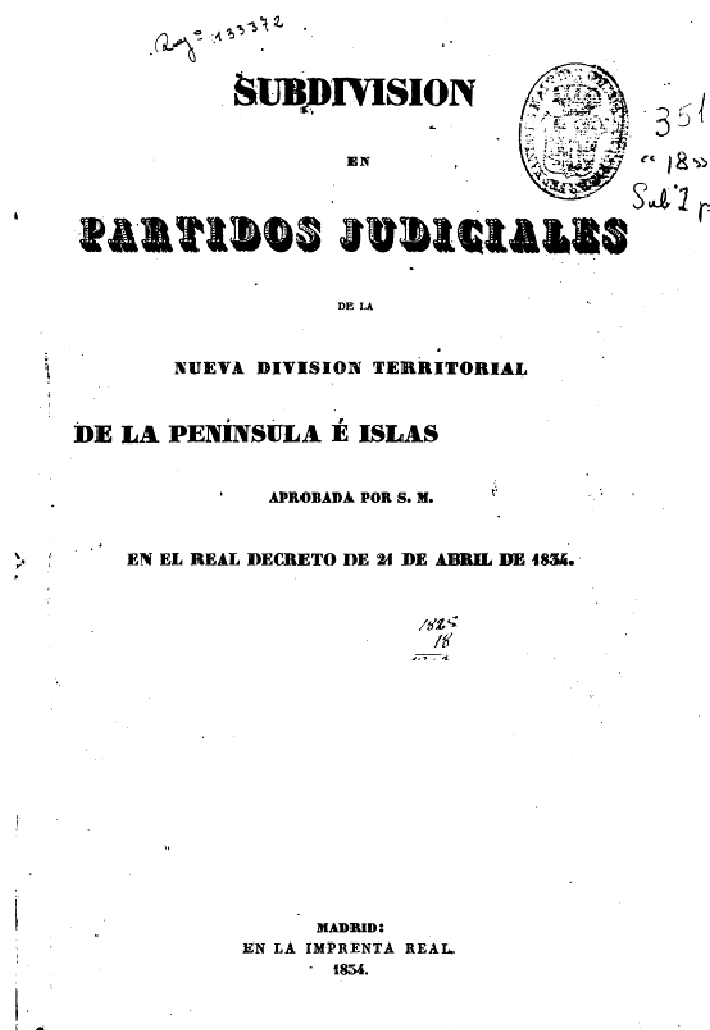
concepción del estado basado en provincias, en las comunidades pluriprovinciales.

El partido judicial, frente al carácter espacial de la Comarca, en su origen, se configurará como un ámbito territorial de escala intermedia entre el Municipio y la Provincia, que nace con una clara componente administrativa para la racionalización de la estructura de gobierno de los territorios en la escala intermedia. El partido judicial se materializa por agrupación de municipios y en tanto que estos tienen base parroquial en Galicia, por tanto por agrupación de parroquias. Pero si se entiende la Parroquia como una realidad física de base territorial y homogénea ligada a marcas en el territorio que definen su explotación y vecindades Comarca y partido judicial en Galicia, tendrán orígenes físicos coincidentes y solapados.

La división de España en paridos judiciales tiene su origen en cuanto a su referencia conceptual que no física, en el modelo francés de organización territorial, y referencia a las subprefecturas que la organización bonapartista de la península proponía como división de cada prefectura.

El partido judicial al igual que la Provincia entendida en sentido moderno, tiene fecha de nacimiento: un año después de la promulgación del decreto que establece la división provincial, se promulga, el 21 de marzo de 1834, un segundo decreto que subdivide cada Provincia en partidos judiciales. Con fin primero de establecimiento de una planta judicial y los distritos electorales, el decreto fija las funciones de los alcaldes como administradores tradicionales de justicia y sus relaciones con los nuevos jueces dispuestos en seis artículos y la nueva organización de los partidos judiciales en toda España. El partido judicial, referido en la actualidad únicamente a esta organización sectorial del Estado, la planta judicial, es en origen el ámbito de escala menor a la Provincia para el establecimiento de la estructura periférica de la organización de gobernanza del estado, con centro en la villa de mayor importancia de sus límites. Es la planta para

la organización periférica del Ministerio de la Guerra, Hacienda y Gracia y Justicia, competencias fundamentales del estado del siglo XIX. El partido judicial como marca territorial se materializará en sus propias arquitecturas de escala edilicia unas con carácter simbólico y tras simplemente resolviendo su utilidad: juzgados de primera instancia, casas de partido, comandancias militares y de la guardia civil, registros de la propiedad, demarcaciones electorales, descentralizarán los servicios de la administración del estado en el territorio.



Las cuatro provincias gallegas se dividieron según el decreto en los siguientes partidos judiciales:

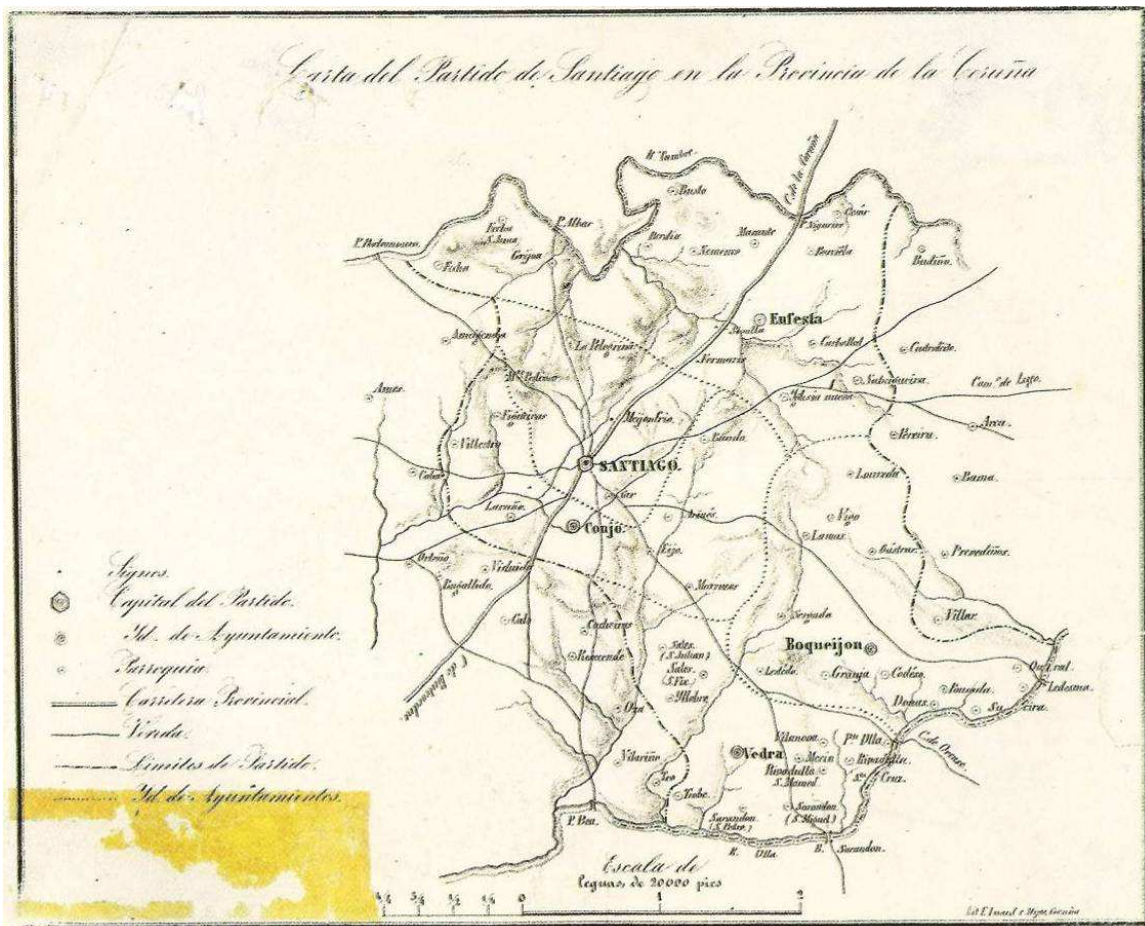
- A Coruña, en los de Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión, Coruña, Ferrol, Muros, Negreira, Noya, Ordenes, Padrón, Puentedeume, Santa Marta de Ortigueira y Santiago.

- Lugo, en los de Fonsagrada, Lugo, Modoñedo, Monforte, Nogales, Quiroga, Rivadeo, Sarria, Taboada en Carballo, Villalba y Viveiro.
- Orense, en los de Allariz, Bande, Celanova, Ginzo de Limia, Orense, Puebla de Trives, Rivadabia, Señorío de Carballino, Viana del Bollo y Villamartín.
- Pontevedra con los de Caldas de Reis, Cambados, Cañiza, Lalín, Lama, Pontevedra, Puenteareas, Redondela, Tabeirós, Tuy y Vigo.

Por tanto, en A Coruña, se establecieron catorce partidos, en Lugo diez, en Ourense diez y en Pontevedra once, dando como resultado una división de Galicia en cuarenta y cinco partidos judiciales número similar a las cincuenta y tres comarcas fijadas por el Mapa Comarcal de Galicia casi dos siglos más tarde, y que tuvo en la división administrativa analizada en este capítulo una de sus referencias históricas.

Es de reseñar que la división en partidos judiciales que recoge el decreto no toma como base municipios, pueblos o lugares como ocurre en el resto de España sino que se refiere en Galicia a la base parroquial, reforzando la tesis del presente trabajo, que defiende esta unidad como la célula base, mínimo nivel de agregación de la estructura territorial y administrativa de Galicia y único elemento de inercia territorial de difícil modificación, y que todas las propuestas de organización territorial en Galicia han mantenido.

El partido judicial, como ocurrirá en Galicia con la estructura comarcal, no divide provincias ni parte parroquias, por lo que y según lo señalado, Comarca y partido judicial identificarán sus orígenes conceptuales en el territorio gallego, al partir de supuestos territoriales y políticos idénticos, difiriendo tan sólo en las agrupaciones que de los diferentes niveles de agregación realizarán.



## 2. Fundamentos teóricos

En 1999 el entonces Secretario Xeral de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Xunta de Galicia (máximo responsable del Plan de Desarrollo Comarcal) Andrés Precedo Ledo, y el autor del presente trabajo, presentaron una comunicación en el congreso de la Asociación Internacional de Urbanistas y Planificadores Urbanos<sup>12</sup>, UIA - ISOCARP, (celebrado en Gelsenkirchen, Alemania Federal ), "The Future of Industrial Regions - Regional Strategies and Local Action towards Sustainability", titulada "La Ciudad Comarcal, a diffused-green city region", en cuyo encuadre teórico se afirmaba:

*"In the 1960's city and territory, like integrated spatial systems, were object of attention for Human Geography. Logically, some series of urban theories had been formulated before, above all by social philosophers in the 19<sup>th</sup> Century. According to these theories, city and country were considered to be a single space where both realities interworked reciprocally in the framework of Culturalist Urbanism whose most important example is the model of Garden City, but which will have a more expansive expression in the American "ideal city" model of F. Lloyd Wright and his proposal of "the Broadacre City".*

En este documento se establecen pues como referencias teóricas de origen para el Plan de Desarrollo Comarcal, los postulados de los filósofos socialistas utópicos del siglo XIX, que consideraban campo y Ciudad como una única realidad interconectada, y se fijaban como ejemplos de la misma dentro del Urbanismo cultural, la Ciudad Jardín de Ebenezer Howard y la Ciudad Broadacre de Frank Lloyd Wright.

Estas referencias explícitas, junto a aquellas que las explican, bien por constituir un referente teórico e histórico ineludible en la historia moderna de la Arquitectura, el Urbanismo y la planificación, en el caso

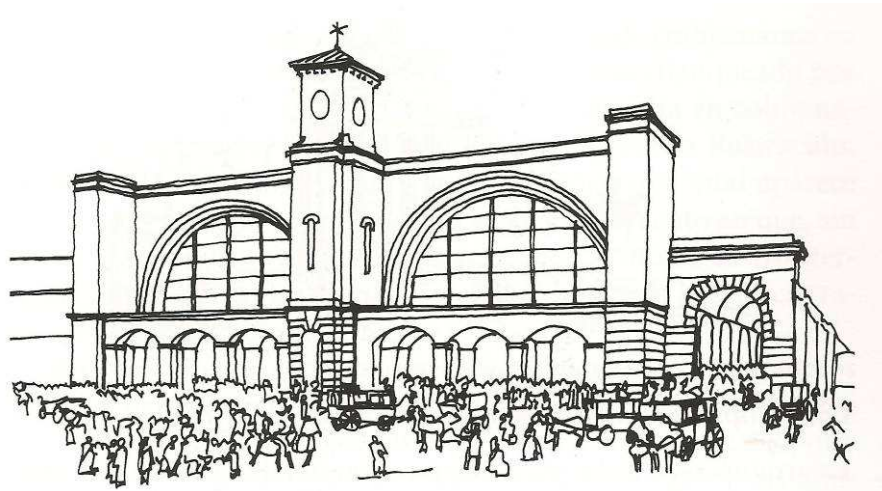
---

<sup>12</sup> <http://www.isocarp.org>.



de la *Teoría de la Colonización* de Ildefonso Cerdá, o por su importancia y coetaneidad con las propuestas descritas para configurar y dar respuesta a una línea de pensamiento sobre el territorio, la Ciudad y las materializaciones arquitectónicas, en el caso de la propuesta de Ciudad Lineal de Arturo Soria, marcan los antecedentes teóricos que establecen en el siglo XIX y principios del XX, el soporte del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.

## 2.1. El territorio europeo en el siglo XIX



El siglo XIX alumbrará en Europa, un nuevo tipo de relaciones y asentamientos territoriales posibilitados por los cambios técnicos y de pensamiento que se producen en la época frente a los periodos anteriores. Estos procesos se verán catalizados por un hecho singular: el aumento demográfico, que supondrá un cambio cuantitativo muy importante.

El aumento demográfico, junto al progreso tecnológico que incidirá en la creación de nuevas relaciones de producción basadas en el desarrollo de la industria, generará fuertes transformaciones socioeconómicas en el viejo continente las cuales incidirán en los modelos de ocupación del territorio y consecuentemente, en su forma construida.

La actividad primaria, agroganadera, pesquera y forestal, constituye en un primer momento, el motor del desarrollo, al industrializar sus

procedimientos e incrementar la productividad. Este fenómeno tendrá su origen en el Reino Unido y los países centrales europeos, para progresivamente extenderse por el resto del continente. Al avanzar el siglo, la producción vinculada al sector primario dejará de ser el centro de la actividad económica de la población europea dando paso a una sociedad en sus nodos centrales eminentemente industrial. Las localizaciones fabriles de la época se ubican en los entornos de las aglomeraciones urbanas preexistentes por la necesidad de situar los centros de producción próximos a la fuerza de trabajo que garantiza su funcionamiento y por ser las ciudades históricamente nodos de baja inercia para el transporte y el intercambio territorial.

La conjunción de los hechos descritos, van a provocar en la Europa del novecientos y primeros años del siglo veinte, fortísimos fenómenos migratorios campo – Ciudad tanto de escala local y/o continental como global (principalmente transoceánica). Las revoluciones demográfica y económica constituirán los hechos socioeconómicos singulares del momento, provocando el cambio en la organización social y en consecuencia en la relación entre el hombre y el territorio en Europa ante la ausencia de mecanismos de control y disciplina de los fenómenos generados hasta bien entrado el siglo XIX. El problema territorial central de la época será así, la resolución del incremento de tamaño y de la densidad poblacional de las ciudades, y el vaciado de las regiones rurales periféricas.

La Ciudad del s. XIX es una “Ciudad dual”<sup>13</sup>. Una Ciudad de contrastes que se debate entre la Ciudad ideal y la Ciudad real, entre la Ciudad construida y la Ciudad nueva, entre los mejores logros de la Arquitectura burguesa, a todas sus escalas, y los asentamientos del proletariado, entre la Ciudad planificada, de herramientas de ordenación en formación, y la Ciudad instantánea.

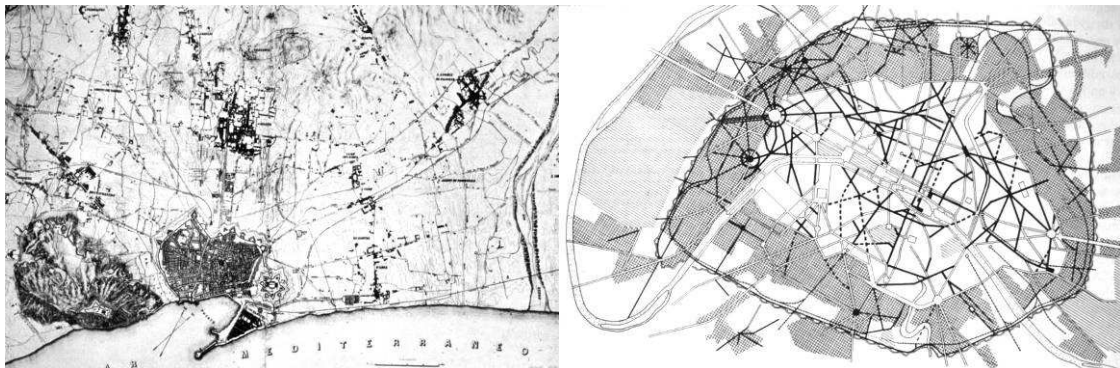
---

<sup>13</sup> Alonso Pereira, José Ramón. “Introducción a la Historia de la Arquitectura”. Manuales Universitarios. Ed. Universidad de A Coruña. 2001. Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté. 2005.



El tejido urbano se verá intensamente transformado. La llegada de las infraestructuras de transporte a la Ciudad para garantizar la conectividad de la misma, en lo referente al movimiento de materias primas y productos transformados, tanto a larga distancia como dentro de su Hinterland Territorial, constituye el hecho característico de la Ciudad del XIX. La Ciudad dinámica, la Ciudad central, tendrá que adaptarse y dar cabida a los nodos terminales de las infraestructuras de transporte (las estaciones de ferrocarril y los puertos industriales convivirán dialécticamente con la Ciudad), y a los trazados de las propias redes de comunicación que garantizan la movilidad.

No obstante, el problema central de la Ciudad del XIX será la aglomeración urbana, y como consecuencia derivada, la resolución de las nuevas necesidades de vivienda. La respuesta a los problemas generados por la densidad: los problemas de higiene, los problemas de vivienda, los de los servicios urbanísticos, constituirán los temas urbanos propios de la época.



Frente a un hábitat que había alcanzado un cierto grado de equilibrio rural-urbano en las épocas precedentes y en función de los fenómenos descritos, la Ciudad del XIX, la preexistente y la de nueva creación, se densifica. Si la Ciudad medieval constituía en general un hábitat poco denso en el cual la convivencia entre lo rural y lo urbano, incluso intramuros, había alcanzado un cierto grado de equilibrio, la Ciudad del XIX se caracterizara por el intento de ocupación masivo del espacio libre por la vivienda y la industria, y la densificación de la trama parcelaria ya ocupada por el tejido residencial. Estos fenómenos

llevarán aparejados problemas de salud pública y conflictividad social que alumbrarán diferentes respuestas teóricas y/o prácticas en pos de retomar el equilibrio perdido entre Ciudad y territorio.

Como realidad paralela a los fenómenos urbanos descritos, se plantea el hecho del vaciado y el empobrecimiento del territorio rural, debido a la pérdida de población activa y a la ruptura del sistema de organización social y espacial del campo. La aplicación de técnicas de organización industrial y principios científicos a la producción agroganadera y forestal, si bien incrementará inicialmente la productividad del sector primario, generará con posterioridad un excedente de mano de obra que deberá ser reabsorbido por los aglomerados urbanos, provocando el vaciado del territorio rural y su desestructuración. Este fenómeno con diferentes velocidades temporales y espaciales, tendrá lugar en toda Europa, comenzando por los territorios más evolucionados socioeconómicamente (Reino Unido y Francia), para irse extendiendo con posterioridad por los estados que ocupan en ese momento posiciones periféricas, en un fenómeno de difusión progresiva que desde España arribará a Galicia.

El campo europeo, que había sido eje central de la organización económica del espacio en el antiguo régimen, afrontará una situación de crisis que hará inevitable el replanteamiento de su organización socioeconómica, productiva y, por tanto, territorial.

Ante el escenario descrito se plantean en la época, dos líneas de intervención sobre el territorio y la Ciudad claramente definidas e interconectadas entre sí, que responden a una dicotomía clásica en la historia de la Arquitectura, el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, que desde Grecia y Roma, pasando por el Medievo y especialmente en el Humanismo Renacentista, han considerado Ciudad real y Ciudad ideal como hechos complementarios en permanente relación dialéctica.

Se plantean pues por un lado, aquellas propuestas basadas en planteamientos teóricos que, con una visión unitaria e ideal de un

territorio anisótropo entendido como continuo campo – Ciudad, o de la propia Ciudad (como Ciudad ideal), pretenden dar respuestas globales y utópicas<sup>14</sup>, que partiendo del reequilibrio social, persiguen la reconstrucción del equilibrio territorial rururbano, y el equilibrio urbano dentro de la propia Ciudad. Propuestas que parten de una concepción más allá de lo arquitectónico para derivar en la Arquitectura como materialización física de un entramado social y filosófico. Por otro lado una línea de actuación posibilista, que propone la intervención sobre Ciudad y territorio reales, entendiendo la actuación como el arte de lo posible.

Ambas líneas confluyen en casos concretos que en todo o en parte llegaron a su materialización en planes, proyectos y/o obras, proporcionando ejemplos en los cuales las propuestas de pensamiento teórico de transformación del territorio se confrontan con la realidad construida desvelando la divergencia o confluencia de ideación arquitectónica y forma construida, entre proyecto y obra, entre construcción intelectual y realidad formal siempre en permanente colisión creativa. Como propuestas ideales materializadas se exponen a continuación según la ya señalado, por su influencia en el objeto del presente estudio, las formuladas por los socialistas utópicos, la teoría de la colonización, las propuestas de Ciudad jardín o Ciudad lineal, y la posterior formulación americana de la Ciudad *broadcare*.

## **2.2. Los socialistas utópicos**

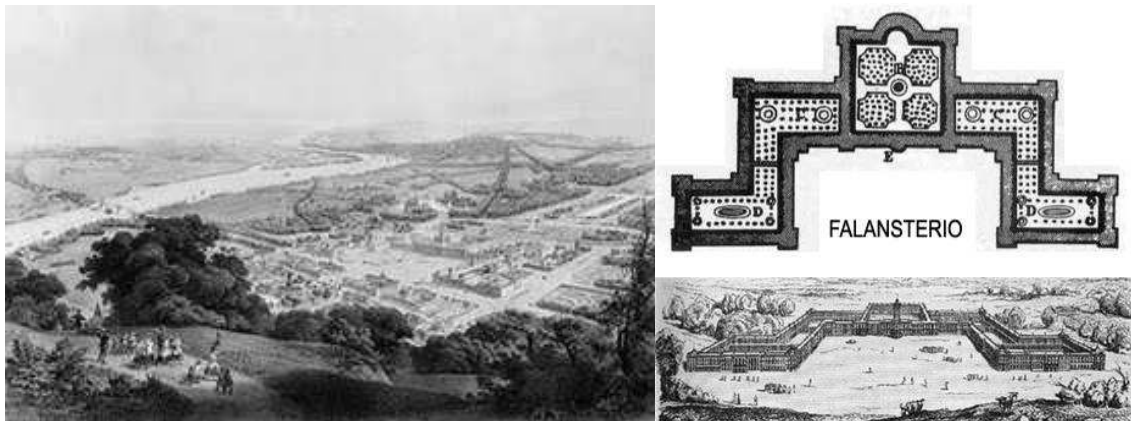
En el rechazo de la Ciudad dual del s XIX referida, está determinada la aparición de alternativas o utopías territoriales y urbanas a lo largo de todo el siglo. Estas utopías recurrirán a la secuencia histórica como inspiración tipológica y modelo físico (el monasterio, la colonia o la

---

14 Alonso Pereira, José Ramón. "Introducción a la Historia de la Arquitectura". Manuales Universitarios. Ed. Universidade da Coruña. 2001. Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté. 2005.

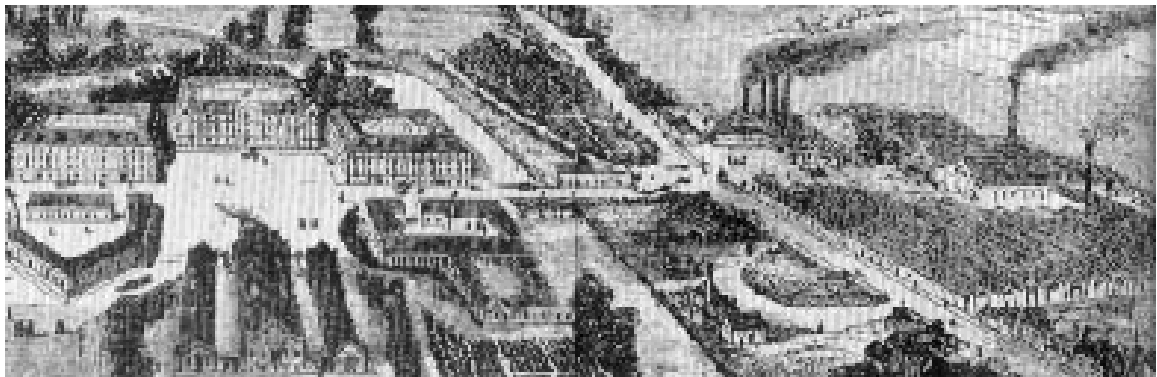
residenz-stadtz), y al posicionamiento filosófico como elemento de soporte para la transformación social (encontrando sus referencias entre otros en Tomás Moro, Jean-Jacques Rousseau o los enciclopedistas franceses).

Las propuestas de los llamados socialistas utópicos o “filósofos sociales” fueron las primeras en plantearse. El conde de Saint Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Robert Owen (1771-1858), Etienne Cabet (1788-1856) o André Godin (1817-1889), realizarán planteamientos que proponen comunidades ideales como factores de cambio, de 1.000 a 2.000 habitantes, planteadas “a modo de monasterios laicos con comunidades grupales de fuerte coherencia sociocultural”, que varían tanto por la radicalidad de sus propuestas de transformación social como por las actividades productivas que dan soporte al grupo y por derivación en la relación entre objeto arquitectónico resultante y la transformación del territorio que materializan.



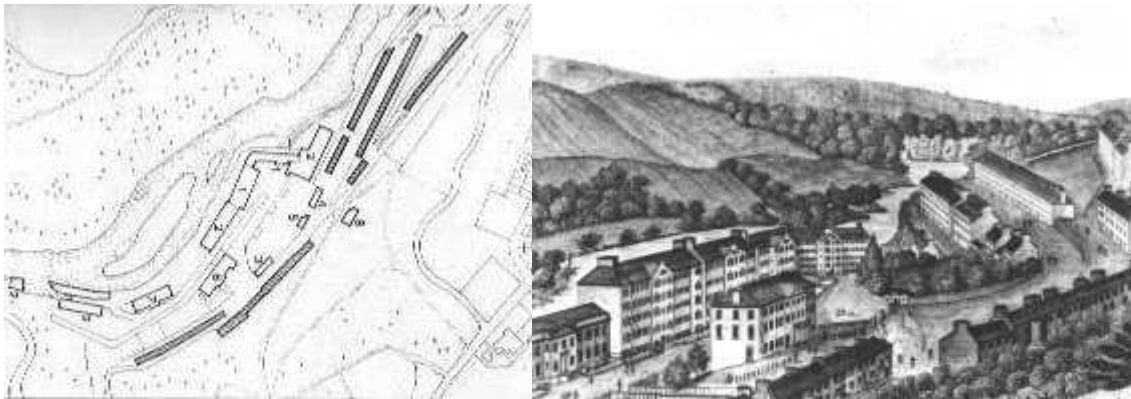
De todas ellas, por su radicalidad y por la intrínseca relación entre planteamientos sociales y filosóficos, tipología territorial, urbanística, y edilicia, destaca la propuesta del *Falansterio* de Charles Fourier formulada en 1837. El Falansterio, para Fourier, es la célula básica de organización de la sociedad y el territorio, constituyendo unidades habitadas de alrededor de 1600 personas (falanges). Nace como “comunidad rural autosuficiente” que coloniza su territorio próximo. Se organiza mediante edificaciones para vivienda comunitaria, dotación, equipamiento y para diversas actividades económico - productivas,

disponiendo de tierras propias orientadas a la actividad agrícola. Para establecer la estructura de la propiedad del Falansterio se propone la forma de sociedad anónima. Las rentas se repartirán en diferentes porcentajes entre el capital, el trabajo y la dirección científico-técnica. La tipología edificatoria utilizada propone con carácter genérico un cuerpo central al que se adosan alas laterales, formalizadas en sucesivas representaciones de diferentes modos, pero todas ellas de planta claustral. Con claras referencias tipológicas a las residencias de estado de la época (socializando el tipo desarrollado en Versalles), se imbrican como ellas en el territorio que dominan, no sólo para su contemplación o utilización lúdica sino para la actividad productiva. Su discípulo André Godin materializará su propia versión del Falansterio en Guisa, en 1859, transformándolo en *familisterio*. La propuesta está caracterizada por el abandono del modelo radical comunitario, disponiendo ya de alojamientos residenciales para las familias y por la fijación de un modelo productivo estrictamente industrial, como se refleja en la imagen.

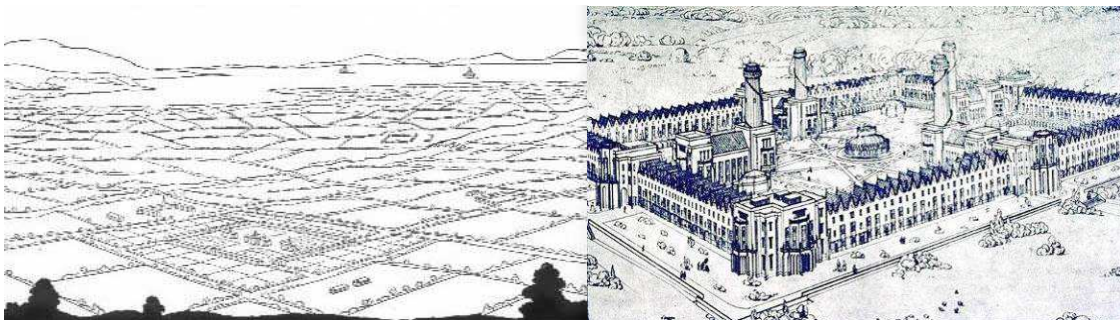


Robert Owen, por su parte, desarrolla una importante labor en lo referente a la proposición de mejoras sociales de los trabajadores de la época. Empresario en Escocia y por tanto con una visión más pegada a la situación real de la industria del Reino Unido de la época, en 1800 dirige una empresa dedicada a la hilaturas New Lanark, considerada modélica, en la que aplica sus principios basados en la instrucción

como elemento fundamental para la transformación social, en la creación de estructuras cooperativas de los obreros y en el establecimiento de condiciones de residencia, trabajo y ocio adecuadas en el conjunto urbanístico destinado a la producción industrial.



En su propuesta proyectual desarrollada en 1817 plantea un asentamiento de cerca de 1.200 personas, circundado por 1.000 a 1.500 acres de terreno, (propone que cada uno de los habitantes del complejo disponga de entre medio acre y un acre para cultivo propio). La planta del poblado esta constituida por una gran construcción de planta cuadrangular a modo de *castra* romano, dividida en sectores de edificaciones residenciales y dotacionales. Más allá de lo edificado se ubican jardines y carreteras que comunican implantación y territorio, explotación industrial y medio rural.





En España las tesis utopistas van a tener también difusión aunque se implantarán en una situación bastante distinta a lo expuesto para Inglaterra o Francia. Mientras que en los países centrales europeos, el socialismo utópico aparece y evoluciona con la revolución burguesa ya consolidada y con un grado considerable de desarrollo industrial, la llegada a nuestro país de estas ideas coincide con la tarea de liquidación del antiguo régimen y de las estructuras de colonización y poblamiento territorial (señoríos, cotos, tenencias, etc.) que le eran inherentes<sup>15</sup>, especialmente arraigadas en los territorios periféricos dentro de España como lo era la Galicia del siglo XIX. Así pues existirá una clara disimetría en la implantación de estos postulados en los territorios más industrializados como Cataluña, el País Vasco o Madrid y en el resto del país, de base productiva predominantemente primaria. No obstante los principios de transformación social de fondo que impregnan las posiciones utopistas tendrán una importante influencia aunque llegarán con carácter híbrido en la mayoría de los casos.

Cabe resaltar como casos singulares que ejemplifican lo señalado el intento de ejecución<sup>16</sup> en Tempul (Jerez de la Frontera, Cádiz) de un falansterio, según una iniciativa promovida por el fourierista, Joaquín Abreu (diputado en Cortes en el año 1823), y su seguidor Manuel de Beloy, que finalmente no se llevara adelante<sup>17</sup>.

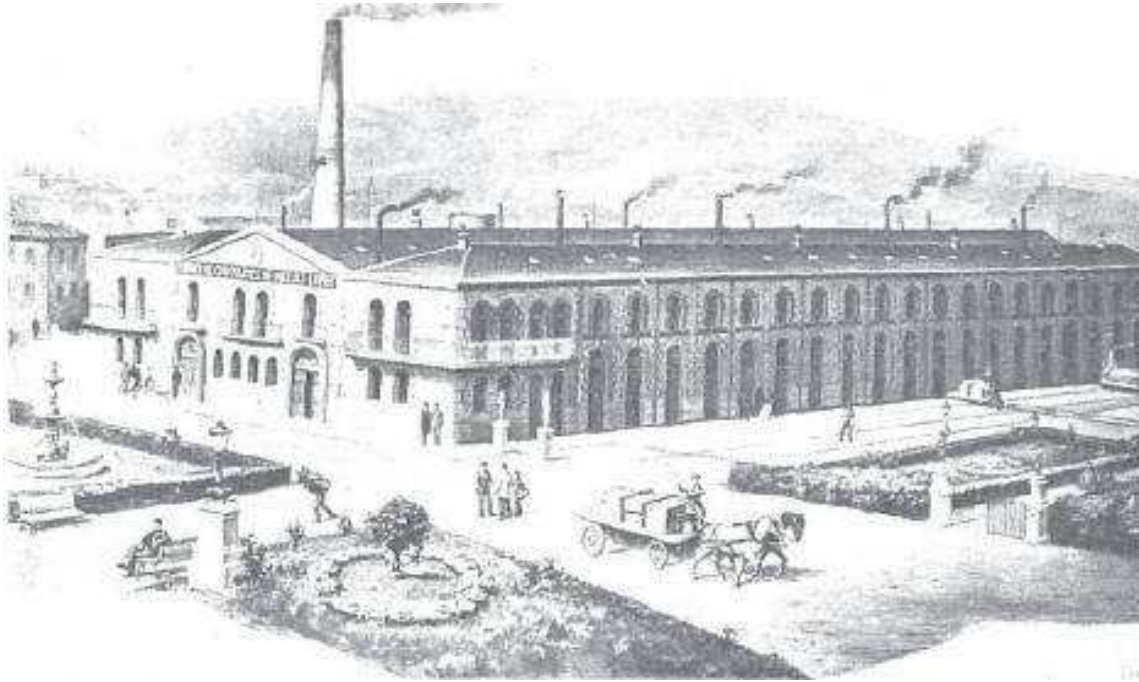
Otro caso de relieve será el del industrial chocolatero, diputado y senador Matías López (Sarria - Lugo 1825 - Madrid 1891) que recogiendo influencias de Owen, en 1875, desarrolla en El Escorial en Madrid, en su complejo fabril un asentamiento urbano con jardines, amplias viviendas para los empleados y colegios gratuitos para los hijos de los mismos, así como un incipiente sistema de seguridad social.

---

<sup>15</sup> El decreto de establecimiento de la división provincial de Javier de Burgos se publica en la Gaceta de Madrid el martes, 3 de diciembre de 1833.

<sup>16</sup> Cabral Chamorro, Antonio, "Socialismo utópico y revolución burguesa: el fourierismo gaditano 1834-1848". Ed. Diputación de Cádiz, 1990.

<sup>17</sup> Tras la propuesta de la Diputación de Cádiz de crear nuevas poblaciones en la época, el proyecto, presentado a las Cortes y a Espartero en 1842, fue aprobado por el Gobierno, aunque no se llegó a ejecutar.



### 2.3. Ildefonso Cerdá y la Teoría de la Colonización



Ildefonso Cerdá Suñer (1816–1876) fue un hombre de su tiempo, un hombre que vivió y protagonizó, como ingeniero, urbanista y político el convulso siglo XIX español. Cerdá participó de la problemática y de las

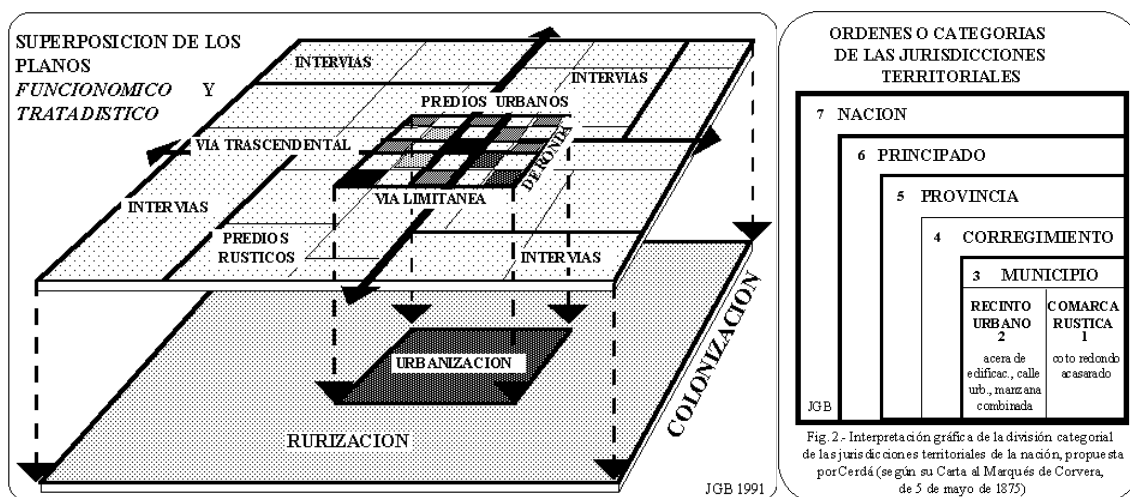
corrientes de pensamiento de la época en lo referente a las respuestas al territorio y la Ciudad desde su posición liberal.

La influencia de Cerdá y sus propuestas, en la planificación y el Urbanismo español del siglo XX es indiscutible y punto de partida directo o indirecto, necesario para explicar cualquier propuesta planificatoria relevante llevada a cabo en España con posterioridad a la realización de sus trabajos.

La formación global de Cerdá contribuye a explicar la amplitud conceptual de sus propuestas, ya que su bagaje formativo abarca desde sus primeros estudios vinculados al seminario de Vic, los realizados en Barcelona sobre Arquitectura, náutica y matemáticas, hasta su titulación en Madrid como ingeniero en el año 1841. De interés para el objeto del presente estudio es señalar los contactos establecidos en Barcelona, con las doctrinas del socialismo utópico de Etienne Cabet y su "*Voyage a Icarie*", cuyos principios ya ha sido brevemente expuestos con anterioridad. Entre otros cargos públicos desempeñados por Cerdá, resulta también de relevancia su elección como Diputado en Cortes por Barcelona en 1850, en una candidatura progresista en la que figuraba, entre otros, el geógrafo, estadístico y político, Pascual Madoz Ibáñez. La relación entre el geógrafo y el urbanista, (estudiada por García Bellido<sup>18</sup> en profundidad), entre la geografía y la Arquitectura, con coincidencia singular de visiones complementarias y transdisciplinares en con ocasión del derribo de las murallas de la Ciudad Condal, alumbrará planteamientos de planificación territorial y urbana absolutamente innovadores.

---

<sup>18</sup> García-Bellido y García de Diego, Javier. "Pascual Madoz e Ildefonso Cerdá, dos pioneros en la epifanía de la urbanística". *Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Vol. I Nº 1. Ed. Ministerio de Fomento. 2006.



Cerdá ha sido reconocido con asiduidad por su labor tratadística vinculada al desarrollo de la Teoría General de la Urbanización (1867) o la Teoría de la Construcción de las Ciudades y sobre todo a la materialización práctica de estos postulados teóricos en el Plano de de Ensanche de la Ciudad de Barcelona, pero Cerdá no sólo es un hacedor de Ciudad. Sus planteamientos fueron más allá del hecho urbano, proponiendo un carácter omnicomprensivo en la explicación del territorio humanizado, tentando su reconocimiento y proyecto de modo unitario, aplicando tanto para el territorio rural como para el urbano parámetros de análisis estructural comunes que pudieran explicarlos unitariamente.

Según recoge García Bellido<sup>19</sup>, la concepción de la planificación rural y de la relación entre la planificación urbana (urbanización) y la planificación del espacio rural (rurización), aparece recogida en la Teoría de la Construcción de las Ciudades, en la que Cerdá presenta un avance de sus ideas, partiendo de la oposición “campiña-Ciudad”, atribuyendo a las “poblaciones rurales” el predominio del elemento físico, de la naturaleza, y a las ciudades “mercantiles e industriales” el predominio del elemento intelectual, de la destrucción de la naturaleza. Sin embargo Cerdá establece que “es necesario que la vida en la

<sup>19</sup> García-Bellido y García de Diego, Javier. “Evolución de los conceptos, teorías y neologismos cerdianos”. Revista “Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales”. Vol. XXXI. Nº 119-120. Ed. Ministerio de Fomento. 2004.

campiña y la vida de la Ciudad se encuentren reunidas de la misma manera que lo están en el hombre el cuerpo y el espíritu". Es en la "Teoría de la Construcción de las Ciudades" en la obra en la que aparece por primera vez el verbo *rurizar*, con la acepción que mantendría su autor con posterioridad. En la obra "Teoría de la Viabilidad Urbana", Cerdá elabora el pensamiento de que la dialéctica campiña-urbe debe ser superada como por ejemplo denota el párrafo en el que afirma:

*"... por la misma razón que nos creemos autorizados para valernos del verbo urbanizar, usamos también de su contrapuesto, rurizar que es decir hacer campestre una cosa. Así decimos por lo mismo, que la tendencia de la época es urbanizar la campiña, la administración debe proceder a rurizar las ciudades".*

Ante el desconocimiento, por pérdida o inexistencia real de la obra de Cerdá denominada "Teoría General de la Rurización", el conocimiento que de su pensamiento existe sobre estos temas se concentran en la carta al Marqués de la Corvera (5 de mayo de 1875) en la que se esboza una Teoría general del Colonización entendiendo esta como el resultado de la ecuación:

$$\text{colonización} = \text{urbanización} + \text{rurización}$$

La colonización es pues la transformación física del territorio natural, en diferente intensidad, pero siempre con carácter proyectual, para su uso por el ser humano. En la citada carta y al resumir sus trabajos divide la colonización general del país en dos grandes tratados o especialidades: el de la urbanización y el de la rurización. Es decir, llega a identificar que el espacio geográfico-territorial global es el referente físico necesario de la función pública planificatoria a gran escala, y que esta función se realizará a partir de sus dos grandes elementos componentes físicamente identificables en el mismo plano: los "recintos urbanos", propios de la urbanización y las *comarcas rústicas* propias del estudio de la rurización del territorio. El concepto de Comarca como ámbito

territorial identificable e identificado, y objeto de la planificación rural aparece pues ya reconocido por Cerdá.

Pero Cerdá va más allá y establece, como más tarde lo hará para el ensanche de Barcelona, los elementos estructurantes y por tanto proyectuales de este territorio global. Los espacios propios del territorio definidos y diferenciados se organizan interna y estructuralmente mediante la combinación de otros elementos sencillos y universales (con carácter genérico los intervías y las vías) capaces de articular infinitas formas y por tanto espacios territoriales complejos.

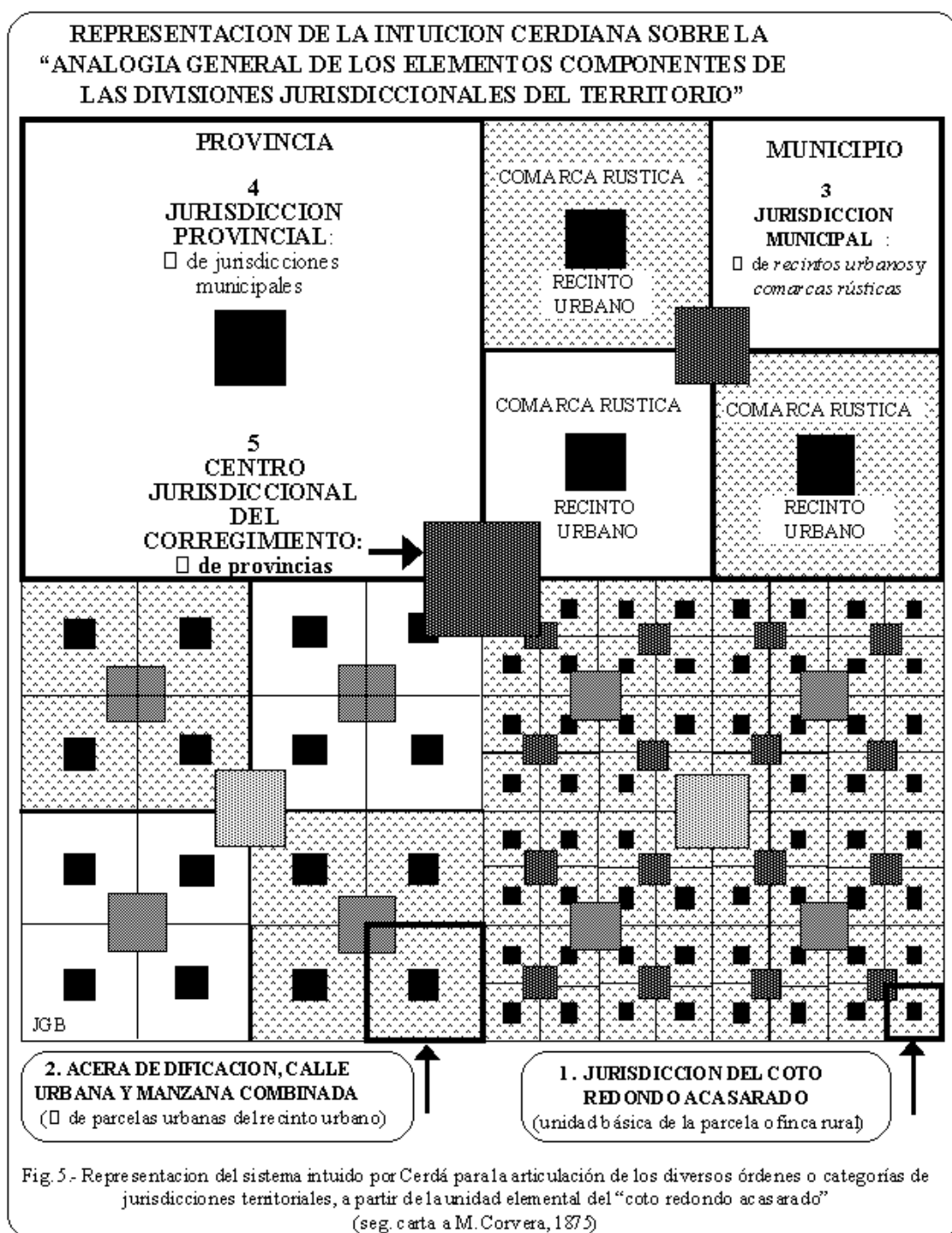
*... de predios urbanos y de predios rústicos de diferentes órdenes y categorías definidos y determinados siempre y en todos los casos, por una red de vías internas, limitativas y transcendentales...Existe pues la analogía más completa en la división y en la manera de ser del territorio ... y por consiguiente basta estudiar la división de una de ellas para tener estudiadas todas las demás...<sup>20</sup>*

De esta manera, Cerdá concibe el territorio como un espacio global colonizado por el hombre a través de principios estructurales de transformación que son generalizables, y establece una analogía general tanto para lo urbano (susceptible de urbanización), como para lo rústico (susceptible de rurización).

---

<sup>20</sup> Cerdá I: "Carta al Marqués de la Corvera". 1875. Recogida por García-Bellido y García de Diego, Javier ,en la cita anterior.

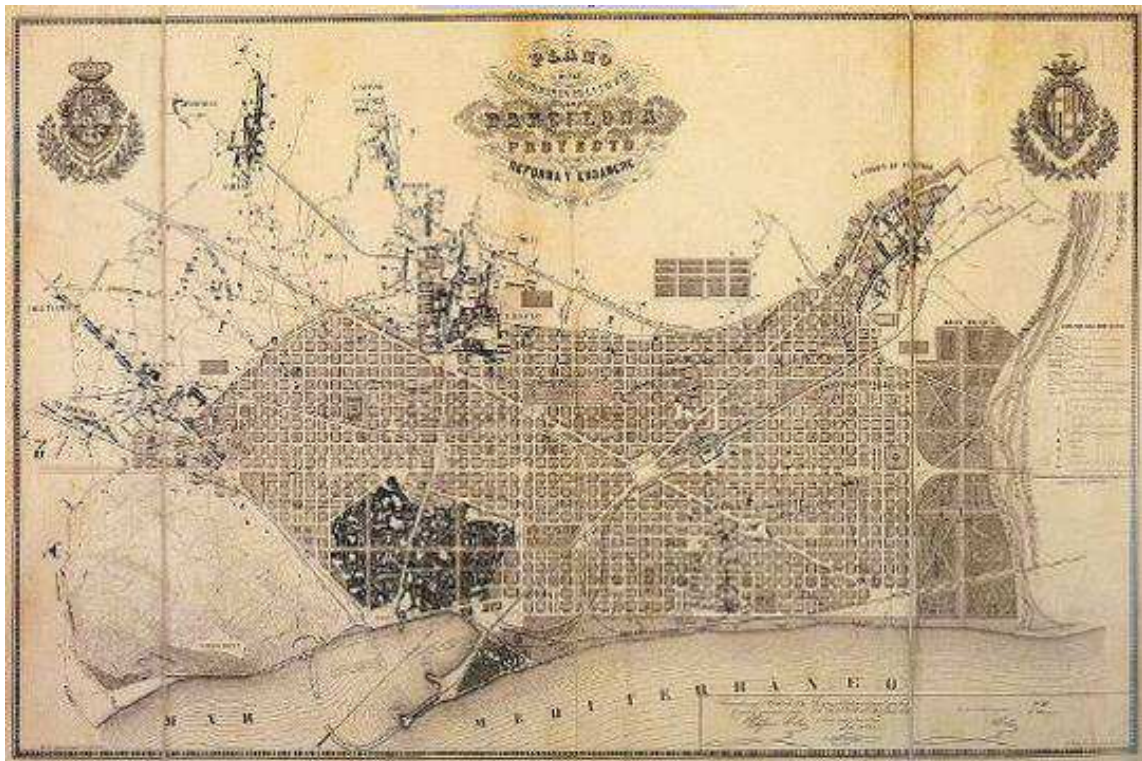




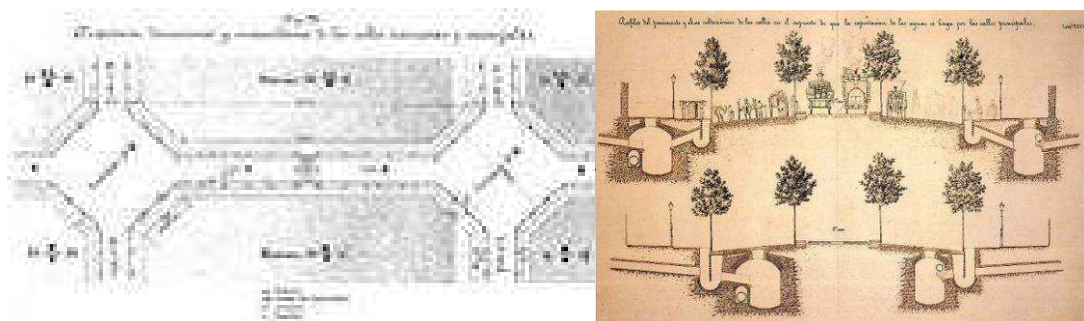
En todo espacio territorial, se pueden, según Cerdá establecer siete órdenes o categorías de jurisdicciones territoriales: 1, coto redondo acasariado; 2, acera de edificación, calle urbana y manzana combinada; 3, Municipio; 4, corregimiento; 5, Provincia; 6, principado y 7; nación.

Cerdá establece “la fórmula general de aplicación práctica y sencilla en el orden facultativo, jurídico, económico y administrativo” basada en el mismo género de red o malla de articulación territorial general combinando la red de vías o de medios aisladores que delimitan los intervías o medios aislados, siendo estos de dos tipos: predios rústicos (espacios agrarios, huertas y jardines públicos) y predios urbanos (la casa de labor o los núcleos rurales en Galicia, en los cotos redondos acasarados o las edificaciones de las manzanas urbanas).

Pero Cerdá no formulará tan sólo, como es sabido, sus teorías. Estas se materializarán en propuestas físicas operativas que adquieren forma en textos legales, (es innegable la presencia que en la primera Ley de Ensanche de 1864 y en su antecedente, el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones, propuesto por el Ministro de Gobernación José Posada Herrera en 1861, tendrá la influencia de Cerdá), y en Planes y Proyectos urbanos entre los cuales destaca con carácter paradigmático, el Plan de Ensanche de Barcelona (1859), o su influencia en el coetáneo Plan Castro para Madrid (1860).

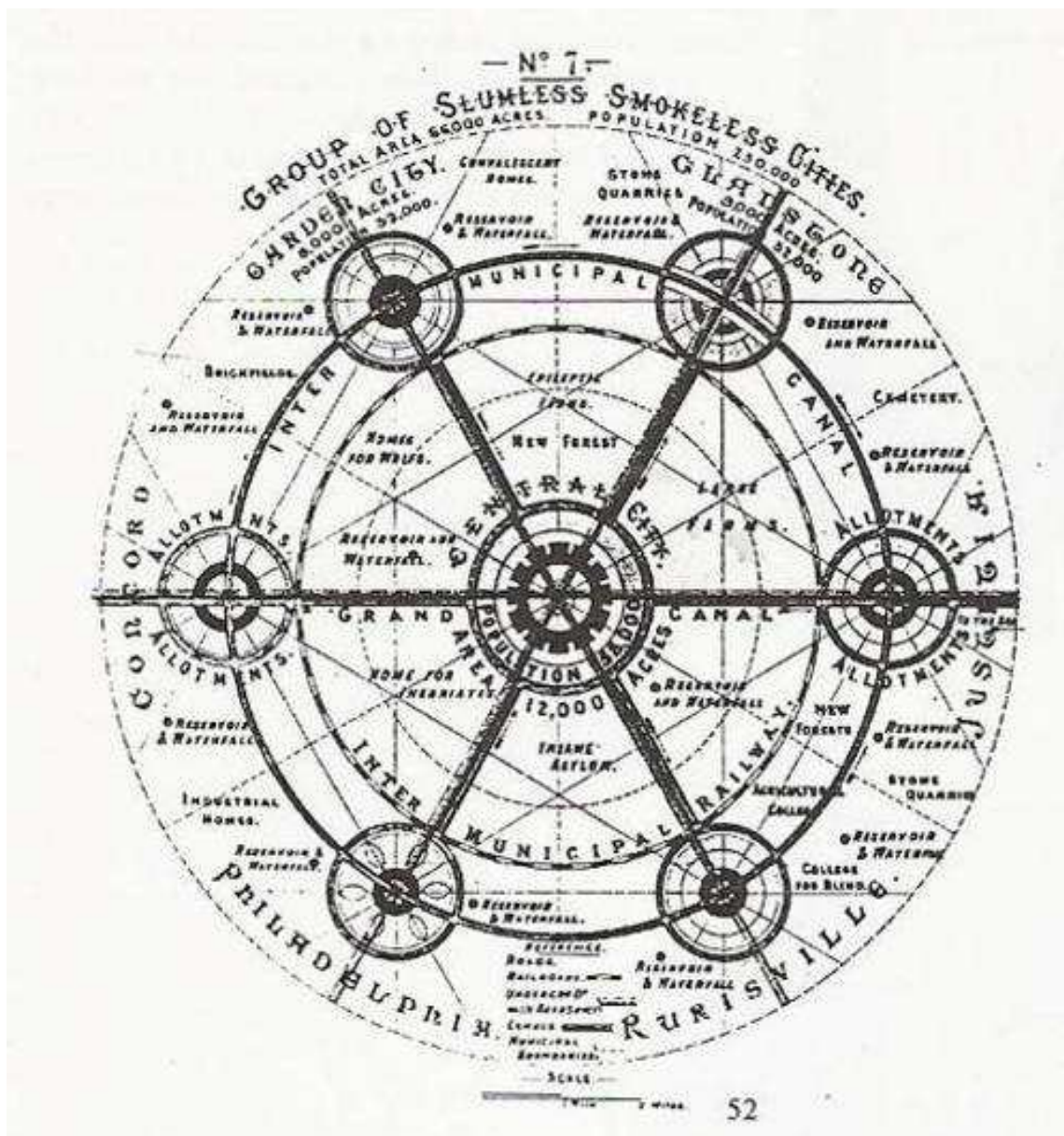


En la propuesta para Barcelona, Cerdá, con modernidad extrema, define la Ciudad de dentro afuera, según los principios generales enunciados anteriormente, a partir de un elemento primario, la manzana, cuya agrupación determina, con la presencia de elementos de equipamientos y en base al viario, el distrito o barrio y por sucesiva agrupación la Ciudad. Y esta propuesta abstracta, casi Ciudad ideal, con vocación infinita, se materializa en el llano de Barcelona, sin más límites que los corográficos,—la sierra el mar y el río—, y en relación dialéctica y física con la Ciudad histórica. Plan y proyecto urbanizador como no podía ser de otra manera por la formación empírica de su autor, propone inicialmente una cuadrícula de calles que dibujan manzanas de 113 metros de lado, achaflanadas en sus esquinas, en función de las variables que resuelven. Estas manzanas debían estar edificadas en dos o tres de sus lados como máximo. Con calles de 20 m o 50 m de ancho en función de su jerarquía. El interior de estas manzanas será proyectado ocupado por jardines y se previeron espacios para servicios públicos repartidos de forma homogénea. El resultado final materializado incrementó densidades y alturas cerrando completamente las manzanas pero conservó las características del viario, explicitando uno de los casos mas logrados de materialización de una teoría planificatoria en realidad física construida.





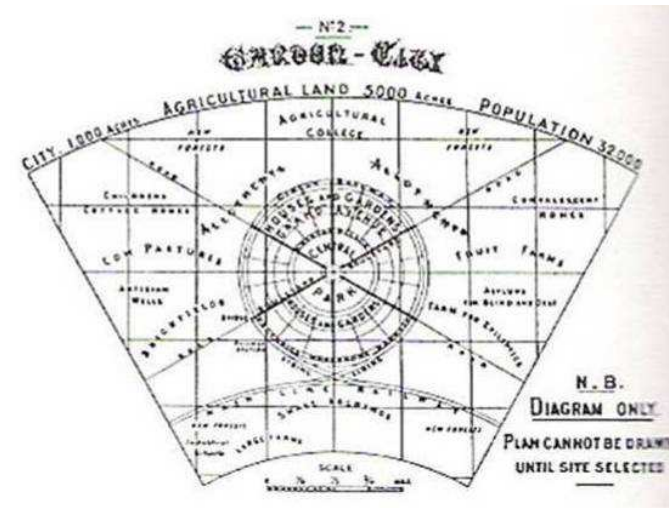
## 2.4. La Ciudad Jardín de Ebenezer Howard



Las ideas regeneracionistas y casi teológicas, de las comunidades utópicas unidas a la aportación científica de Cerdá y su Teoría General de la Colonización y la Urbanización dan origen a las alternativas urbanas al finalizar el siglo XIX en las que a los deseos de evasión de la población de las metrópolis, se une la idea del nuevo extrarradio urbano colonizado, como hábitat natural de la pequeña burguesía.

Según lo señalado por Alonso Pereira “Estas alternativas urbanas unen pues ideales urbanísticos más o menos utópicos y su materialización

experimental en sendos conjuntos urbanos situados en los entornos de Londres y Madrid, haciendo que la utopía cobre forma y realidad, siquiera parcial en unas nuevas residencias de 30 o 35.000 habitantes, fruto de la confianza que muy distintos hombres pusieron – mas que Soria o Howard -, en materializar una Ciudad alternativa”<sup>21</sup>

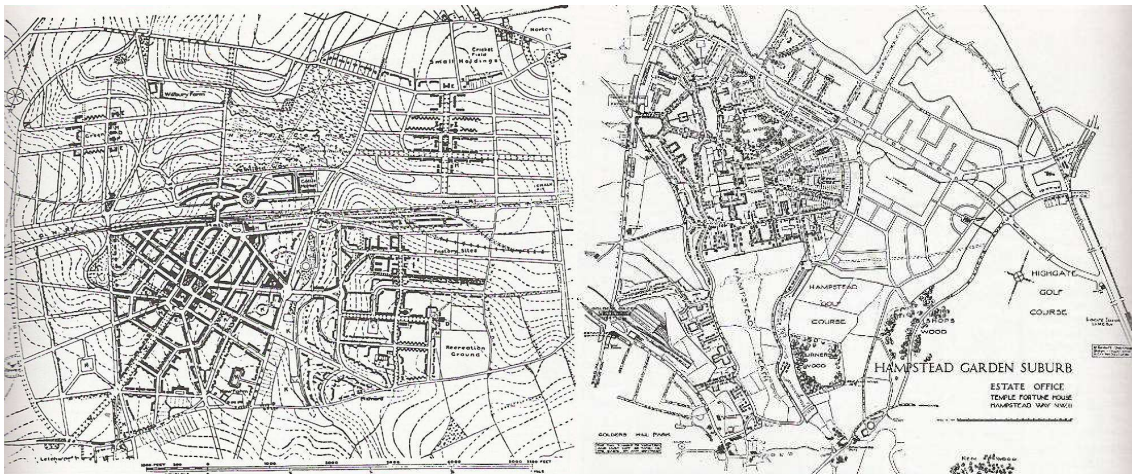


La Ciudad Jardín es la propuesta que para dar respuesta a las necesidades del nuevo modelo urbano y de implantación territorial plantea Ebenezer Howard (1850-1928). Este reportero militante socialista pretende sintetizar planteamientos del socialismo científico y utópico con las propuestas formales e ideológicas del movimiento "Arts & Crafts" enmarcadas dentro del concepto histórico del town planning anglosajón. Sus teorías quedan expuestas en el libro *To Morrow* (1898) en el que propone asentamientos territoriales que vinculan 6.000 acres financiados mediante garantía hipotecaria y pertenecientes a un fideicomiso. En este territorio se *construirá* una comunidad para 30.000 personas previendo el alfoz libre, para uso agrícola y productivo. Con planteamientos de modelo territorial en equilibrio similar a los señalados para las propuestas utópicas, Howard establece una red territorial adireccional en cuyos nodos se ubican los asentamientos urbanos descritos. En el centro de la nueva Ciudad territorial y por tanto de esta

21 Alonso Pereira, José Ramón. "Introducción a la Historia de la Arquitectura". Manuales Universitarios. Ed. Universidad de A Coruña. 2001. Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté. 2005.

maña se ubicarían las instituciones para todos los ciudadanos (entendidas en el sentido de los modernos sistemas generales), el palacio de gobierno, la galería de arte, el teatro, la biblioteca, la sala de conciertos, el hospital... se proponen insertos en un parque, flanqueado por un palacio de cristal. Alrededor de este centro Howard ubica las áreas residenciales de la Ciudad, materializada en construcciones de diferentes tamaños y para diferentes niveles de renta. En el perímetro exterior del asentamiento se ubicarán las fábricas, servidas por una vía del ferrocarril circular. Más allá de las fábricas la comunidad completa se rodea de tierra rural, que permanecerá, según su propuesta, permanentemente en ese estado al margen de la transformación urbanística. Es la vía del ferrocarril la que conecta muchas áreas rurales a la red existente de ciudades y muta las razones antiguas para ubicar una Ciudad.

Pero Howard no solo diseña físicamente la Ciudad sino que establece los mecanismos económicos para su financiación fijando el modo para que la plusvalía generada por la transformación de suelo revierta en la comunidad, para viabilizar la transformación del suelo.

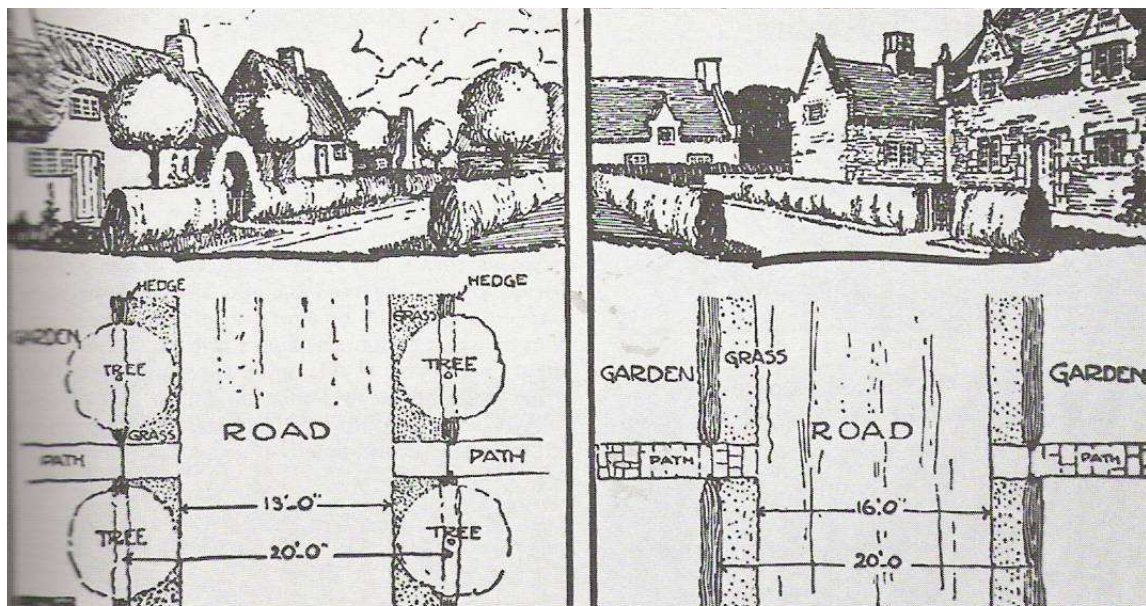


Los planteamientos de Howard desposeídos de algunos de sus postulados más radicales de transformación social recibirán materialización concreta en dos ciudades – Jardín próximas a Londres:



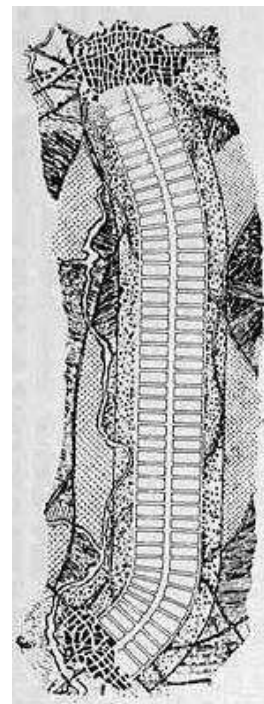
Lechworth (1903) y Welwyn (1920) construidas por medio de una asociación privada, la Garden Cities and Town Planning, en la que se llevan adelante parte de los planteamientos económicos y de gestión desarrollados en sus teorías.

Los arquitectos Unwyn y Parker diseñaron estos prototipos en los que la idealidad de los esquemas se confronta con la materialidad del lugar y la construcción.



## 2.5. La Ciudad Lineal de Arturo Soria

Junto a las propuestas analizadas de la Ciudad Jardín y con su mismo carácter de materialización de la utopía, también a finales del siglo XIX, se planteará, influida ineludiblemente por los planteamientos cerdianos, una propuesta de colonización rurbana, que tendrá amplia difusión en España. Será la llamada Ciudad Lineal<sup>22</sup>, planteada en el año 1882 por el ingeniero y urbanista español Arturo Soria y Mata (1844-1920) y materializada con carácter experimental a partir de 1894 por la sociedad Compañía Madrileña de Urbanización, en el extrarradio de Madrid. Frente a los planteamientos de Howard para la Ciudad Jardín ya expuestos, de una colonización territorial basada en la creación ex novo de asentamientos urbanos en red, que con el tiempo mediante metástasis benigna, modificarían las condiciones de los ya existentes, Soria propone la conexión de los núcleos urbanos preexistentes mediante una estructura urbana territorial lineal “moderna”, para su saneamiento.



<sup>22</sup> Alonso Pereira, José Ramón. "La Ciudad Lineal de Madrid". Fundación Caja de Arquitectos, Barcelona. 1998

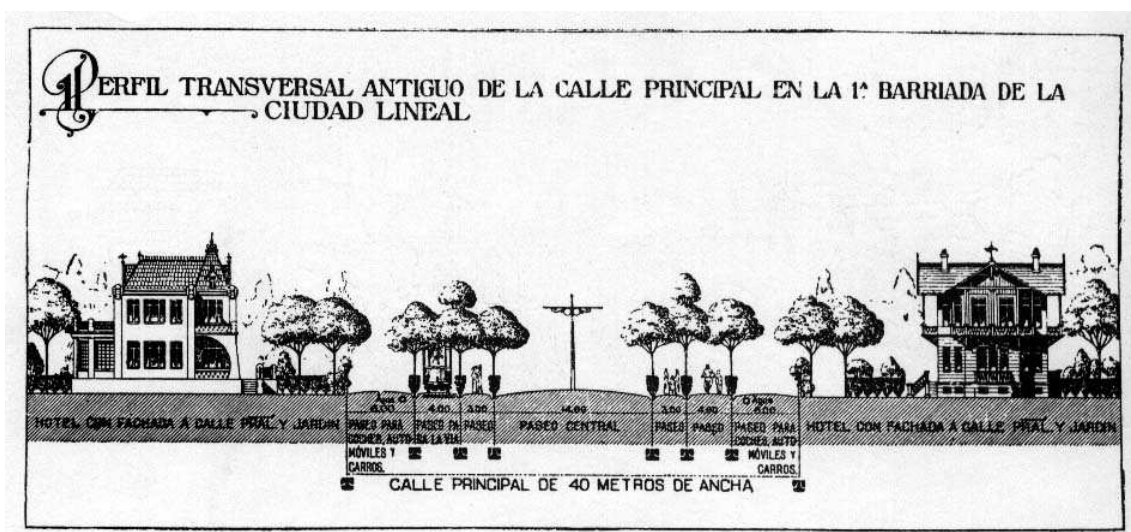
La propuesta de Soria se plantea de nuevo la colonización del territorio rural, por la Ciudad, con parámetros de desurbanización física. Se apuesta por la convivencia del "campo" (todo aquello que no es urbano), con la Ciudad, planteando como nexo de conexión entre la Ciudad continua y la nueva Ciudad del extrarradio las infraestructuras de transporte: el tren o el tranvía y el automóvil, que a la vez actúan como eje vertebrador de la nueva implantación urbana. La Ciudad se vuelve a imaginar en función de la máquina, la circulación y los transportes: buen ejemplo de un Urbanismo que pretende ser científico, racional y progresista.

En su propuesta, de proyecto territorial, Soria establece la linealidad como malla urbana de soporte "ex novo", para dar respuesta al problema del transporte, del crecimiento urbano indefinido y de la relación con el territorio rural, que en este caso se entiende como paisaje. Los componentes higienistas y de vivienda social serán las aportaciones de Mariano Belmás al proyecto.

La Ciudad lineal se proyecta como una espina longitudinal viaria y ferroviaria, sobre la que se vuelcan las edificaciones, ubicada entre un colchón verde y conectada con la Ciudad través de ejes de comunicación radioconcéntricos. La longitud de la Ciudad lineal puede ser teóricamente infinita, (en Europa *una Ciudad lineal podría unir Cádiz y San Petesburgo*, dirá Arturo Soria), pero su ancho debe estar claramente definido para permitir la rápida relación con el campo, con el fin de que éste reciba los beneficios de la Ciudad.

El modelo propone un corredor de suelo urbano de 500 metros de ancho, atravesado por un eje central de infraestructuras urbanísticas (viarias y de servicios urbanos), con sección de hasta 50 metros, limitado por el campo en sus bordes, de manera que las condiciones urbanísticas fuese más aceptables para el individuo y la movilidad intraurbana y campo-Ciudad. La forma lineal se propone como la mejor manera de resolver las necesidades de transporte, minimizando la suma de trayectos entre todos los puntos entre sí. El ferrocarril, concretamente

el tranvía, se concibe como el medio de transporte más importante, y para eso se reserva la parte central de esta larga calle vertebradora. Todo el crecimiento de la Ciudad se realiza de forma longitudinal y paralela a la vía principal, nunca fuera de "línea". Calles transversales de 200 m de longitud y de un ancho mínimo de 20 m, conectan esta espina central con las viviendas situadas a los lados en manzanas de formas regulares (cuadrados, rectángulos y trapecios). Las parcelas edificadas, los solares adoptan una modulación en múltiplos de 400 m<sup>2</sup> (modulo de parcela residencial genérica), permitiéndose una ocupación en planta de 80 para la construcción de viviendas y talleres, y proponiendo el destino de los 320 restantes a una huerta jardín con árboles frutales e instalaciones para la cría de animales. Viario perimetral separa urbanización y campo. En la escala edificatoria se ubican además, dotaciones y equipamientos generales y locales en la línea y se da cabida a otros usos urbanos, ("en su materialización se ubicaron templos, y residencias religiosas, plazas de toros, parques de diversiones, velódromo, y hasta aeropuerto, se instalaron colegios, pequeños mercados, así como talleres y pequeñas industrias"). La Ciudad lineal se convirtió pues en un laboratorio de investigación tipológica en la que diversos arquitectos de la época participaron, en un intento de normalización de la edificación que tendrá continuidad poco después en el Werkbund alemán.



Es de remarcar que de la superficie total de la Ciudad  $1/5$  estaría destinado a la construcción de viviendas, y los  $4/5$  restantes a tierras de cultivo. Soria plantea el gradiente de intensidad de transformación del territorio, entre la Ciudad y el campo, entendiendo éste como paisaje y desde la supremacía del hecho urbano. La convivencia entre ambas realidades, está basada conceptualmente en la secuencia tradicional de ocupación del territorio, huerto, huerta, soto, coto bosque. El territorio rural para Soria es básicamente campo, territorio rural percibido desde el usuario urbano.

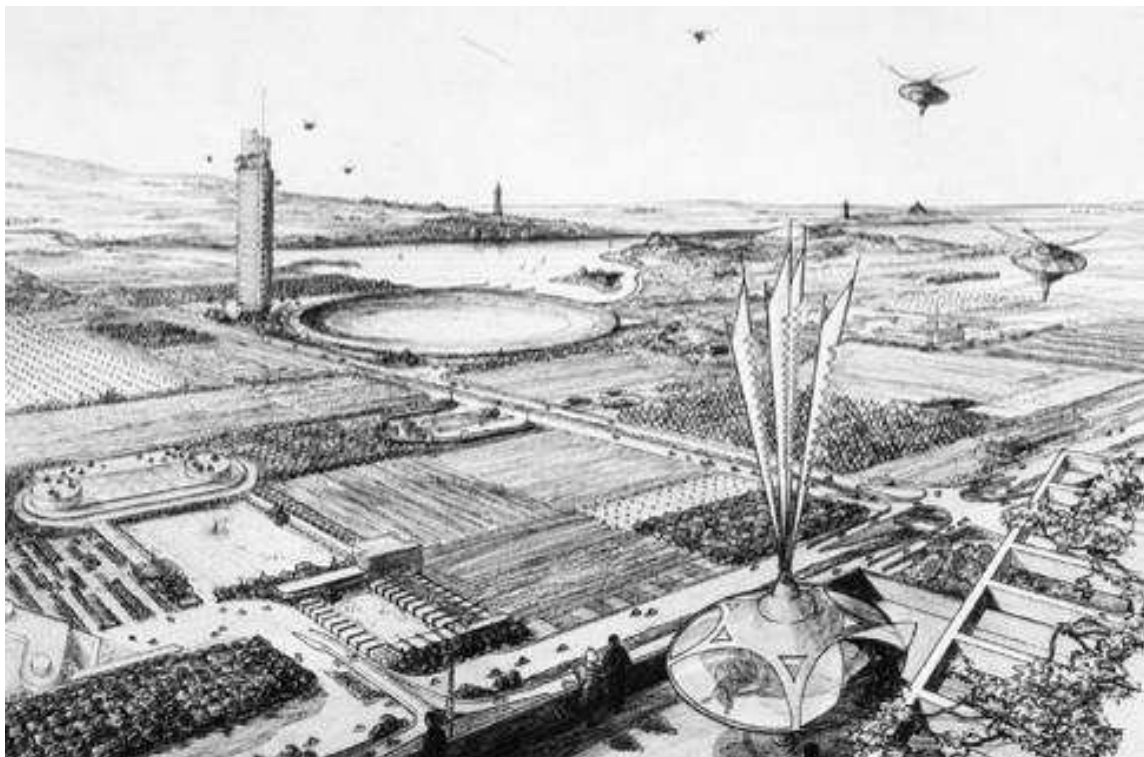
La materialización de la Ciudad lineal supuso, en definitiva, la ejecución de un proyecto arquitectónico global a escala territorial, urbana, edilicia, y de detalle, que materializó un auténtico Plan de ordenación, la equidistribución del mismo y su correspondiente proyecto de urbanización, atento a la relación campo Ciudad, a la movilidad urbana, a la sección viaria y a los servicios urbanísticos.

## **2.6. The Broadacre City de Frank Lloyd Wright**

Como culmen de las propuestas revolucionarias señaladas, antecedentes teórico-históricos del objeto de estudio, la propuesta de "Broadacre City" (1932-1958) desarrollada por el arquitecto norteamericano Frank Lloyd Wright (1867-1959) como corolario integrador de su carrera profesional, supuso mas allá de una opción formal y proyectual para la Ciudad real un planteamiento filosófico y socioeconómico global y utópico de ordenación territorial para un continente, que intentó dar respuesta a los anhelos del ciudadano norteamericano de su época.

La Ciudad del acre *amplio* es la antítesis de la Ciudad compacta y la apoteosis de los nuevos desarrollos urbanos periféricos y la desurbanización, es una propuesta en definitiva, de una Ciudad difusa que conjuga los planteamientos urbanísticos norteamericanos de la primera mitad del siglo XX (fraguados en la tradición colonizadora del

siglo precedente), basados en el coche y la accesibilidad proporcionada por las infraestructuras, con el anhelo del colono, de posesión de la tierra en el medio oeste y en el oeste americanos. Una propuesta que proyectará el territorio convirtiéndolo en paisaje, (pero no al modo de Soria, sino en paisaje articulado, humanizado y productivo al modo cerdiano), al entender Plan y proyecto como una unidad continua que se materializará en una secuencia de diseño, que abarca todas las escalas, desde las infraestructuras hasta los edificios proponiendo como soporte una retícula sobre la que disponer libremente en función de la necesidad, formas y funciones a escala territorial y con vocación de forma.



La propuesta de Broadacre City debe ser entendida en síntesis dialéctica con la Ciudad Contemporánea para tres millones de habitantes formulada por Charles Édouard Jeanneret, Le Corbusier (1887-1965) aproximadamente en la misma época, en Europa. Si la Ciudad propuesta por el suizo es densa, racional, organizada, funcional,



económicamente sostenible, seriada y proletaria, en definitiva urbana, la respuesta de Wright, es tan radical como diametralmente opuesta<sup>23</sup>. Broadacre es la no Ciudad, es territorio descentralizado en organización, pleno de funciones urbanas, autosuficiente, “política y republicana” en el mejor sentido de estas palabras y habitada pues, por ciudadanos libres y sus automóviles. Wright realiza pues tanto una propuesta de planeamiento y proyectual, como una construcción filosófico-social de una comunidad. No está lejos de las propuestas territoriales ya señaladas de la Ciudad jardín o la Ciudad Lineal, con la fundamental diferencia de la importancia que en la propuesta de Wright presenta el automóvil como elemento de soporte de las relaciones urbanas, frente a los modos públicos de transporte o el tratamiento de la centralidad en el territorio.

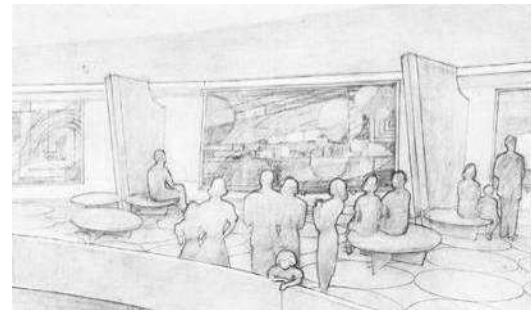
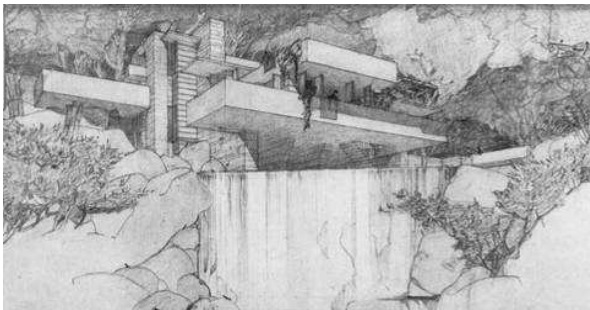
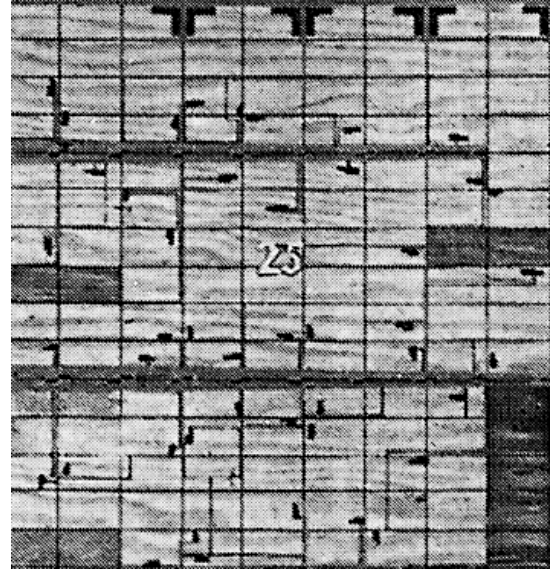
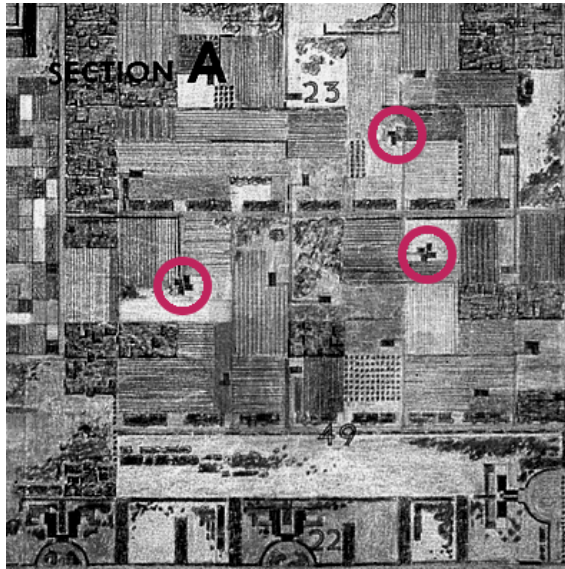


Basándose en el desarrollo urbano y suburbano en baja densidad y en la continuidad planificatoria de lo urbano y lo rural, Wright plantea un modelo de Ciudad difusa, rururbana, en la que teniendo como unidad social de referencia la familia norteamericana de la primera mitad del siglo XX, construye un modelo territorial en el que a cada unidad familiar

---

<sup>23</sup> El Estilo Internacional relega a Wright, a la condición de outsider reflejada en el comentario de Philip Johnson para quien Wright será "mejor arquitecto del s. XIX".

le corresponde un lote de un acre de extensión, obtenido de la reserva federal norteamericana de tierra, en el que deberá edificar su vivienda en baja densidad y realizar actividades agroganaderas. Con base a esta unidad parcelaria de planificación física privada, desarrolla una propuesta de ordenación del territorio en la que las actividades productivas se ubicarán en el mismo, próximas a las vías de comunicación, focalizando el transporte privado (el automóvil) y su soporte como objeto central y vertebrador de la propuesta. Se trata de un planteamiento opuesto a la Ciudad concentrada y al intento de maximizar la eficacia del transporte público en los asentamientos urbanos a través de la densidad. Aunque Broadacre City cuenta con estaciones de tren y edificios de oficinas y residenciales plurifamiliares, los habitantes de estos últimos son minoría en la propuesta de Wright. La mayor parte del transporte tiene lugar mediante el automóvil privado y lo peatonal solamente tiene cabida en el interior de las parcelas en las que se divide el territorio. La mayor parte de la población, según lo dicho, habita en estas parcelas privadas en baja densidad. La localización de actividad no seguirá una secuencia vinculada a gradientes de ocupación, sino que se situará, partiendo de la división física tradicional del territorio americano, en los lugares más efectivos desde el punto de vista de su conectividad y eficiencia. La división física de la tierra que plantea no pretende proponer nuevas relaciones formales sino que adopta la forma de una cuadrícula neutra, en la que se recoge la tradición legislativa americana en materia urbana y que se remonta a las Leyes de Indias, que por una lado es lo suficiente flexible para dar soporte a la actividad residencial, de ocio o empresarial, generando un espacio de oportunidad que permite su deformación por contacto con la realidad física y por otro deja la formalización del paisaje, al proyecto de las distintas realidades construidas.



Broadacre City no presupone ningún manual de urbanización acotado en el que se estandaricen infraestructuras de comunicación, equipamientos o residencia. Es una malla neutra, deconstruida, sobre la cual se superponen distintos niveles de acción. En ella todo es objeto de proyecto, (es el arquitecto quien toma el poder y asume la decisión con carácter mesiánico), desde las vías a los equipamientos pasando por los propios vehículos, lo construido y lo vacío, lo urbano y lo rural. El estándar es un punto de apoyo para conseguir la forma de un continente, la malla es la matriz que posibilita la ubicación de proyectos y obras nuevos y viejos<sup>24</sup>.

---

24 La idea de "Broadacre City" fue presentada en el libro *The Disappearing City* publicado en 1932. Algunos años más tarde Wright mostraría una detallada maqueta a escala (12 por 12 pies) que representaba una hipotética comunidad de cuatro millas cuadradas (10 kilómetros cuadrados). Wright afinaría el concepto en distintos libros y artículos publicados hasta su muerte en 1959.

### **3. Fundamentos urbanísticos**

#### **3.1. La legislación urbanística y sus relaciones con el desarrollo territorial**

La legislación urbanística ha constituido históricamente la transcripción legal de un proyecto formal del territorio, un proyecto arquitectónico del mismo expresado con sus propios instrumentos y no tan sólo, como se ha tendido a banalizar con excesiva frecuencia, un proceso de perfeccionamiento de instrumentos legales capaces de clasificar el suelo para su incorporación al proceso de urbanización con la consiguiente generación de plusvalía.

En la tradición española y por tanto gallega la legislación urbanística y sus instrumentos los planes, constituyen las herramientas para la proyectación arquitectónica a escala geográfica, para la formalización arquitectónica del territorio entendido como hábitat, desde la comprensión de la complejidad de las variables subyacentes: medio físico, propiedad, infraestructura, patrimonio, transporte y comunicación.

Desde esta concepción, la legislación urbanística española y gallega se sitúa en la cadena de proyectación arquitectónica del territorio entre la escala geográfico territorial y la escala edilicia de la formalización del hábitat en continuidad con ella, dando respuesta y soporte físico a las políticas de desarrollo regional diseñadas a modo de programa arquitectónico por los órganos de gobierno del país, sobre un territorio físico en el que operan variable funcionales y de organización territorial que le dan soporte.

Por otro lado la planificación urbanística y territorial en España y Galicia ha mantenido históricamente una relación de imbricación intensa, de relación dialéctica e incluso de oposición, con la planificación para el desarrollo regional, al proporcionar la primera las condiciones físicas del

territorio necesarias e imprescindibles para que la segunda se produzca, y debiendo presuponer y anticipar, (dato que en muchos casos y por los distintos profesionales actuantes se olvida), la formalización físico-arquitectónica final a la que la sociedad que se asienta sobre un territorio aspira.

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, como materialización planificatoria del proyecto comarcalizador gallego participó, en su concepción, de la doble condición de Proyecto de Ordenación del Territorio y Plan para el Desarrollo Económico Regional. Las relaciones históricas existentes entre legislación urbanística, y el proceso histórico que dio lugar a la formación de sus instrumentos, y aquella que sostuvo políticas de desarrollo, es especialmente relevante en España y por tanto en Galicia, a partir de la conformación de la Ley del Suelo de 1956 y la puesta en marcha del primer Plan de Desarrollo Económico y Social estatal del año 1964.

Con carácter más instrumental pero no de menos interés para el objeto de estudio, la tradición de planeamiento urbanístico en España y Galicia y la base legal y operativa que lo ha conformado, constituyó la urdimbre estructural que explica la construcción legal que dio soporte al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y definió la estructura legal de su diseño y aplicación como "*Plan de Planes*" y la metodología aplicada para la creación de sus instrumentos y su tramitación y gestión. En otro orden, la relación entre comarcalización y tradición urbanística se explica también en términos biográficos. La presencia en los cuadros de dirección del Plan de Desarrollo Comarcal, junto a la figura central de Andrés Precedo Ledo (n. 1941),—que había sido profesor de geografía económica y Urbanismo en las escuelas de Arquitectura de Navarra y Barcelona y era catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Santiago de Compostela, y a cuya solvencia teórico-intelectual es atribuible el diseño conceptual del Plan—, del arquitecto, formado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Navarra José Luis López Cousillas (f. 1986), especialista en Urbanismo, con el

cargo de subdirector del proyecto, entre los años 1991 y 1996, cruciales para la definición del Plan de Desarrollo Comarcal, acredita la influencia intensa que la legislación urbanística va a tener conceptualmente en la definición del mismo y que imbuirá todo el Plan. Por otro lado la condición del presidente de la Xunta de Galicia (1990–2005) y responsable último del proceso comarcal, Manuel Fraga Iribarne (1922–2012), de letrado de las Cortes, catedrático de derecho político, y participe en el gobierno que pone en marcha en 1964 del Plan de Desarrollo Económico y Social del Estado,–con su entrada en el gobierno de la nación en al año 1962–, y conocedor de la relación de éste con el alumbramiento de la legislación urbanística española, acredita la presencia en la cúspide directiva del proceso comarcal de un perfecto conocedor de la materia objeto de análisis y la relación entre ambas.

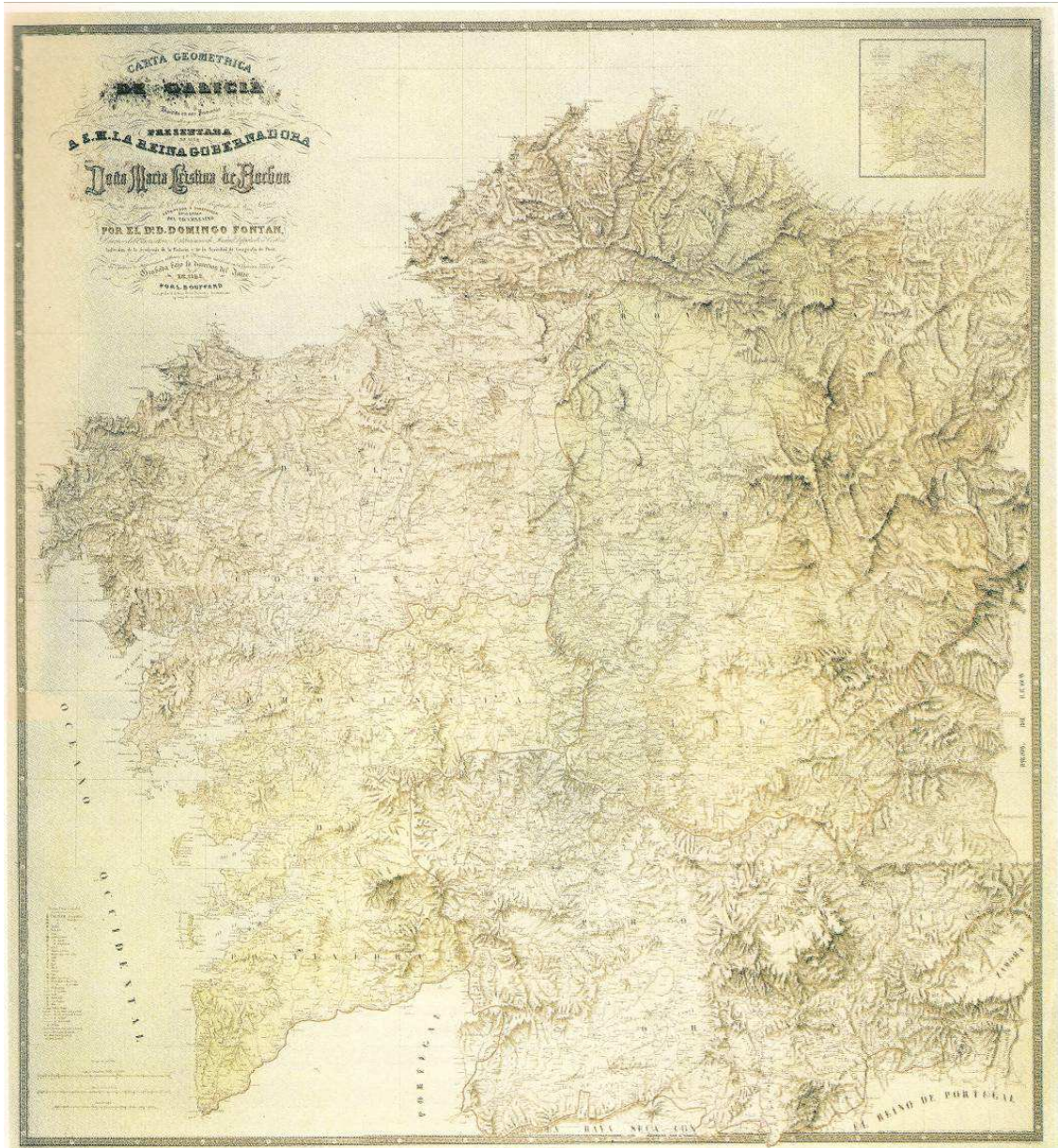
En definitiva y en función de lo señalado, la concepción estructural del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia no puede ser explicada sin el entendimiento de su estructura operativa desde la definida en las sucesivas leyes del Suelo y de Ordenación del Territorio españolas y gallegas, en lo referente a la concepción de la misma mediante un planteamiento arborescente de “Plan de Planes” y al diseño de sus instrumentos y procesos de tramitación. Paradójicamente la desvinculación práctica de la competencia real en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio y en concreto del Planeamiento Territorial de base física, - Directrices de Ordenación del Territorio, Planes Territoriales Integrados, Planes Generales Municipales, únicos documentos de planificación física con virtualidad real y ejecutiva en la tradición Española y Gallega -, del proceso comarcalizador, como en capítulos posteriores se demostrará, supondrá de hecho una de sus debilidades que desde el inicio lastrará la implantación del Plan Comarcal.

El análisis del triple vector: modelo territorial generado desde la legislación urbanística como instrumento de proyecto, estructura de la



legislación urbanística como modelo para el Plan de Desarrollo Comarcal y relación entre figuras de la legislación urbanística y socioeconómica, se plantea imprescindible para el entendimiento del diseño y aplicación del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y del proceso comarcalizador gallego en general.

### 3.2. Evolución histórica de la legislación urbanística en España



Como punto de partida para establecer las relaciones planteadas entre la legislación urbanística y de ordenación del territorio y el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y sin pretender realizar un trabajo



historiográfico exhaustivo acerca de la trayectoria del planeamiento urbanístico en España, cabe recordar como la tradición de planeamiento urbanístico en nuestro país y la base legal que históricamente lo ha conformado, primero a través de las leyes de Ensanche iniciadas con el proyecto del ministro Posada Herrera de 1861 y las posteriores leyes de Ensanche de 1864, 1876 y 1892 y la legislación de Reforma Interior iniciada en 1879, que alcanzará su madurez con el texto de la Ley del Suelo de 1956 y las sucesivas leyes de 1976, 1992, 1998 y 2007, que vendrán a sustituir a la primera manteniendo su base estructural y doctrinal, y que recogerán progresivamente el nuevo marco autonómico en materia urbanística, constituye la base estructural que explica la construcción legal que dará soporte al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, definirá la estructura legal de su diseño y aplicación como Plan de Planes y la metodología aplicada en su tramitación y gestión.

Para el desarrollo del presente capítulo de la tesis, en lo referente a la conformación y evolución del derecho administrativo y al planeamiento urbanístico en España se tuvieron como trabajos de referencia sobre la materia, los estudios de los profesores Fernando de Terán<sup>25</sup> y Martín Bassols<sup>26</sup>.

Muchas veces se ha intentado en esta materia, presentar el origen histórico de la legislación urbanística española, en la que se encuentra inserta la tradición gallega, en la ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Si bien esta ley supone el crisol en el que cristalizan con carácter global criterios de ordenación de la Ciudad e instrumentos urbanísticos para lograrla con una visión global de la misma, debe ser entendida en el marco de un proceso histórico-temporal continuo que

---

25 Terán Troyano, Fernando. "Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980)". Ed Alianza Editorial. Madrid 1982.

26 Bassols Comá, Martín. "Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)". Ed Montecorvo S.A. Madrid 1973.

teniendo su origen en la tradición legal española de regulación de la Ciudad, los fueros, las leyes de indias etc., desemboca directamente de la legislación de alineaciones, ensanche y reforma interior alumbrada en el siglo XIX al amparo del desarrollo de la sociedad urbana industrial y de la industrialización del mundo rural,—analizada en el capítulo 2 de tesis sentando sus Fundamentos Teóricos—, y que se conforma hasta la precitada ley de 1956, en un intento progresivo de perfeccionamiento de los instrumentos de planificación y formalización de la Ciudad y el territorio. En este proceso se intenta lograr un instrumento único que dé respuesta unitaria y práctica a la planificación y por tanto formalización de un determinado territorio delimitado administrativamente y homogéneo como país entendido en términos geográficos, (ya sea una Parroquia, ayuntamiento, Comarca, Provincia, región o Estado). Este intento y según lo señalado, ya había recibido respuestas teóricas omnicomprensivas anteriores, según lo expuesto, pero carecía de instrumentos operativos que posibilitaran su materialización práctica.

En esta línea de pensamiento se puede afirmar que el movimiento urbanístico que desemboca en las leyes de Ensanche de 1864 y Reforma Interior de 1879 es el resultado de una serie de experiencias urbanísticas y reflexiones teóricas que se desarrollan a partir del siglo XIX, y que coinciden desde el punto de vista histórico-político con la llegada del régimen liberal de 1833, que se prolonga posteriormente y que desde el punto de vista urbano y territorial tiene que dar respuesta a los cambios producidos por la nueva realidad socioeconómica de la sociedad industrial ya referidos.

La situación descrita plantea la necesidad de afrontar la reforma urbana en España, en una situación de revisión general de las estructuras sociopolíticas del país. Para ello y frente a las posiciones que como las mantenidas por Cerdá y Soria, plantean propuestas de actuación sobre el territorio con una visión global y unitaria del conjunto campo-Ciudad o en términos contemporáneos, del paisaje rural y urbano, los poderes públicos adoptarán una estrategia posibilista, que

obvia en general la planificación del territorio y circunscriben su actuación al hecho urbano, entendiendo por tal, la Ciudad continua y su entorno inmediato objeto de posible crecimiento, con dos tipos de operaciones diseñadas en inicio como conjuntas, pero que posteriormente y en contraste con lo establecido en otros países europeos se disociarán, precisamente por razones, no de modelo arquitectónico, sino de carácter práctico, jurídico - financiero.

Estas dos operaciones se denominarán de Reforma Interior (Ciudad construida) y Ensanche (Ciudad nueva), y fueron adoptadas, no sin generar polémica en cuanto que ya no dependían del voluntarismo del Estado absoluto, sino del equilibrio de intereses entre la burguesía liberal que exigía el respeto a la propiedad privada y el reparto de las cargas financieras, con la preservación de los intereses generales en un papel correspondiente a una nueva administración pública de estructura provincial y fuertemente centralizada, que no reconocía más que una leve autonomía a los municipios para decidir el futuro de su configuración física.

En una breve reseña histórica conviene señalar que el primer antecedente de legislación de ordenación urbanística de la Ciudad en el siglo XIX, lo constituirían los llamados Planos Geométricos de Poblaciones. Según Martín Bassols, en 1846 se promulga la Real Orden de 25 de julio por la que el Ministerio de la Gobernación ordena a todos los ayuntamientos “de los pueblos de crecido vecindario levantar el plano geométrico de la población, sus arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual en escala de uno por mil doscientos cincuenta”. El motivo de la promulgación de la orden no es otro que “evitar los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y redefinición de los antiguos” por lo que se ordenaba “se marque con líneas convencionales las alteraciones que vayan a hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.” La disponibilidad de unos planos de esta naturaleza suponía la capacidad técnica de acometerlos sobre una base cartográfica del

espacio y de unos profesionales con competencia en la materia. En un hecho que será recurrente en los distintos intentos planificatorios que desde este momento se llevaron a cabo en España, y en Galicia especialmente, si bien la introducción de los Planos Geométricos de las Poblaciones va a tener una repercusión indudable en la medida en que en torno a ellos, van a discurrir las reformas internas de los recintos urbanos de las principales poblaciones y en particular de Madrid, la infraestructura técnica que dará respuesta a esta ley se manifestó absolutamente insuficiente para su correcta y general implantación, así en un discurso que podríamos reconocer como contemporáneo la carga de su materialización se imputó a los ayuntamientos, con el mandato de que en el plazo de un año se elevarán a aprobación ministerial, debiendo encargar su elaboración a los arquitectos municipales, “y en el caso de que los ayuntamientos no tuvieran arquitectos municipales asalariados, encarguen el levantamiento del plano a los de otros pueblos, a Ingenieros o a otros facultativos de reconocido prestigio”. Es reseñable la comprensión de que el proyecto urbano, la anticipación de la forma urbana, corresponde desde el inicio a la figura del arquitecto. Dada esta precariedad, en base a la estructura administrativa creada, la división provincial de 1833, y en un fenómeno que de nuevo resulta recurrente, por R.O. de 20 de febrero de 1948 se establece la obligatoriedad de levantamiento tan sólo para las capitales de Provincia y para los pueblos de crecido vecindario que *“cuenten en su término municipal o en las inmediaciones con arquitectos con título o ingenieros que puedan levantar dichos planos”* (por R.O. de 19 de diciembre de 1859 se concretará para municipios de más de 8.000 habitantes<sup>27</sup>). En este periodo se crea, también para dar

---

27 En la década de los años sesenta del siglo XIX A Coruña contaba con aproximadamente treinta y cinco mil habitantes, Lugo con alrededor de catorce mil, Vigo con cerca de doce mil, Ourense con no mas de once mil, Pontevedra con alrededor de siete mil habitantes y Santiago con unos 20.000 en todo el término municipal, lo que refleja la escala del fenómeno urbano gallego de la época.

respuesta al déficit técnico señalado, y coherentemente con la estructura administrativa del estado, el servicio de arquitectos provinciales y de distrito con la doble misión de asesorar al Gobernador en las materias de policía urbana y de realizar labores típicamente urbanísticas. El cuerpo se suprimirá en 1869, por diferentes problemas vinculados a su funcionamiento.

Sobre esta base los Ensanches como iniciativas de urbanización de áreas nuevas de la Ciudad, como es lógico y en una experiencia que se repetirá en las sucesivas leyes urbanísticas españolas, tendrán su punto de partida en las ciudades de mayor tamaño y dinamismo del país, es decir se formalizaron en torno a las experiencias concretas de Madrid y Barcelona.

Los proyectos de Ensanche de Madrid y Barcelona iniciados en 1857 y 1859, por Carlos María de Castro e Ildefonso Cerdá y el proyecto de Reforma Interior de Madrid realizado por el propio Cerdá y presentado como Tratado de la Vialidad Urbana en 1860, se anticipan al carácter general de los trabajos para el establecimiento de una legislación general de Ensanche y Reforma Interior, y constituyen laboratorio de experiencias de sus autores para su desarrollo.

Ingeniero facultativo del Ministerio de Fomento, las ideas de Cerdá ya analizadas, serán decisivas tanto por su solvencia intelectual como por su posición técnica en la administración en toda la concepción de la legislación urbanística vinculada a las formulaciones de Ensanche. Si bien el proceso de paso de la teoría a la materialización práctica conllevó la pérdida de la coherencia conceptual que supuso su visión integral del territorio plasmada en la enunciada Teoría de la Colonización, y que provienen de sus contactos con personajes de la talla de Pascual Madoz con el que mantendrá fructíferas relaciones,

que garantizarán el conocimiento de la perspectiva geográfico-territorial en sus trabajos<sup>28</sup>.

La primera plasmación legal general y práctica de las ideas de Cerdá tendrá lugar en el proyecto de ley remitido por el Ministro de la Gobernación, José Posada Herrera (1858 - 1863) bajo el título "*Sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de Poblaciones*", y que constituye el primer intento de dotar al país de una legislación general que con carácter omnicomprendivo regule los procesos de Ensanche y Reforma Interior y por tanto constituyó una herramienta que planteaba una visión unitaria de problemática de la Ciudad. No suponía la asunción global de las ideas de Cerdá en lo referente al Plan o a su pensamiento económico pero si recoge elementos centrales de su pensamiento.

Conviene señalar que en el Anteproyecto de Ley se definen las obras de ensanche, saneamiento, reforma y mejora de poblaciones. Establece el procedimiento para el desarrollo de los procesos de Ensanche. Recoge la declaración de utilidad pública de las obras de reforma, saneamiento, ensanche y mejora de las poblaciones. Se establece la dualidad técnica – económica del proyecto de ensanche. Se regula la cesión libre y gratuita de viales. Se establecen las dimensiones de las calles en función de la altura de los edificios, se determina de la parcela mínima edificable y se fija entre otros la definición de los procesos de reparcelación. El proyecto antecedente completo, e innovador de regulación urbanística global desatará una tormenta política al ser considerado, también en un fenómeno reiterado, por los propietarios de suelo como un atentado a la propiedad privada. Son precisamente estas presiones las que hacen que en 1862 sea retirado.

Después de este primer intento inicial y para dar respuesta a la situación de desarrollo urbano existente se producen diferentes intentos de

---

28 García-Bellido y García de Diego, Javier. "Pascual Madoz e Ildefonso Cerdá, dos pioneros en la epifanía de la urbanística". ACE, Vol.1, núm. 1, 2006.

regular el ensanche de las ciudades y la reforma interior ya de forma más modesta y así en 1864 se promulga la primera ley de Ensanche con carácter general bajo el título “fijando reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de Poblaciones”, que abandona el intento de mantener una visión integrada de la Ciudad, y por tanto no realiza referencias a los problemas de la reforma interior que tendrán que esperar hasta 1879 para ver materializado un texto que aborde a nivel estatal y con carácter general esta problemática: la ley de expropiación forzosa y reforma interior de 10 de enero de 1879.

Los distintos problemas generados por este primer intento legislativo en lo referente a la insuficiencia de las técnicas planteadas y su financiación darán lugar a sucesivas reformas de la misma. La primera de ellas con la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876 y la segunda en 1892, seguida en 1893 por su reglamento. La trayectoria de estas leyes puede reconocerse como un proceso progresivo de alumbramiento, maduración y perfeccionamiento práctico de las técnicas e instrumentos de ordenación y gestión urbanística que permitirá el establecimiento de una base proyectual y legal para la planificación y gestión del territorio que alumbrará finalmente la ley del Suelo de 1956.

Por otro lado y en lo referente a la Reforma Interior cabe señalar según lo apuntado que el problema de la renovación interna de las poblaciones ya había aparecido recogido en las precedentes formulaciones teóricas del tratamiento de los ensanches bien como una reforma integral de la Ciudad histórica (en consonancia con las formulaciones en boga en los restantes países europeos), bien como un planteamiento sectorial de enlace del centro con los nuevos ensanches. En la obra de Cerdá estaban plenamente asumidas estas premisas cuando afirma: “en una época en que las poblaciones todas tienen necesidad de una expansión tan grande, y en la que es sabido de todos la insalubridad, el sufrimiento y la miseria que se alberga y anidan en las ciudades que nos ha legado la Edad Media, el no



descargar sobre ellas el martillo de la demolición y la reforma sería, más bien que una anacronismo injustificado una verdadera iniquidad”<sup>29</sup>. Con motivo del encargo por parte del Ayuntamiento de Madrid del proyecto de reforma interior de la Ciudad, el propio Cerdá elabora una serie de parámetros informadores de estas actuaciones desde el punto de vista jurídico – financiero, el llamado Plan – Económico financiero, que en línea con su pensamiento, no debería suponer coste municipal: “el coste de toda reforma urbana había de sacarse de las utilidades y ventajas que la misma proporciona”. Sobre la base de estos principios Cerdá formaliza el procedimiento técnico y el modelo jurídico-administrativo de la reforma interior como operación urbanística, que va más allá de la técnica urbanística, para constituirse en proyecto social al contemplar el realojo de los propietarios desplazados financiando el mismo mediante la plusvalía generada.

Jurídicamente la Reforma Interior se materializara mediante la ley de Expropiación Forzosa y Reforma Interior de 10 de enero de 1879. La ley contemplaba las expropiaciones urbanas pero sólo las consideraba aplicables a ciudades por encima de 50.000 habitantes. En ella así mismo se fijaban los procedimientos de expropiación forzosa. La aportación fundamental de la ley radica en el reconocimiento de la expropiación por zonas laterales y paralelas a la vía pública sin que pudiera exceder de 20 metros de fondo, la latitud de las mencionadas zonas lo que sería reformado en 1895.

Si tanto las leyes de ensanche como las de reforma interior se refieren a la Ciudad histórica y su corona inmediata de crecimiento la Ciudad, las ciudades continuarán creciendo mas allá de estos límites, en su extrarradio, al margen de estas regulaciones. La realidad legislativa y proyectual irá por detrás de este hecho dando respuesta a los problemas planteados, (propuestas como la de Arturo Soria, ya analizadas, se ocuparán precisamente de esta urbanización del

---

<sup>29</sup> Cerdá Suñer, Ildelfonso. “Teoría de la Vialidad Urbana”. 1861.

extrarradio), en un proceso que expande progresivamente el modelo de planificación urbanística entendida como proyecto urbano a la totalidad del ámbito municipal. A finales del siglo XIX y en el primer cuarto del siglo XX la existencia de una nueva complejidad urbana dará lugar en aras de la mejora de la gobernabilidad del territorio y para dar respuesta a las nuevas necesidades urbanas, entre otros fenómenos, a la agregación por absorción de municipios (en Barcelona se producirá la agregación en 1897 de cinco municipios al término municipal y la convocatoria en 1903 de un concurso para la resolución de los enlaces del ensanche con los términos municipales agregados. En Galicia, en 1912 se produce la anexión al término municipal de A Coruña del de Oza, y posteriormente en 1925, la de Conxo a Santiago de Compostela. Se trata de plantear respuestas para una problemática urbanística que debe responder a necesidades supralocales o metropolitanas ya que en muchos casos abarca varios municipios tanto en lo referente a los servicios como a la realidad de implantaciones de vivienda obrera que tienen que ver con el Municipio central.

Para atender a estas nuevas demandas en 1914 se remite al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley que no prosperará, sobre "Creación y Régimen de zonas urbanas en las Grandes Poblaciones" aplicable a los municipios de mas de 100.000 habitantes, habilitándolos " para demarcar alrededor del límite de su ensanche o del casco de su población, una zona a la que se le aplicarán las disposiciones de la presente Ley y las que rigen en materia de Policía urbana". Como novedad en este proceso de generación de instrumentos que ordenen con carácter integral el territorio ya sea de la Ciudad o de su alfoz, se plantea la ordenación de estas zonas exteriores atendiendo a dos grandes usos que se deben reflejar en los Planos y Ordenanzas municipales: la zona o sector destinado a la edificación y la zona libre de edificación. Aparece por primera vez la regulación del denominado por Cerdá como suelo rústico, vinculado a las condiciones de salubridad de la población.

Curiosamente, los planteamientos teóricos de mayor calado y solvencia en el planteamiento de propuestas de ordenación territorial de carácter integral, que entroncan con los conceptos de planificación regional, Ciudad jardín o Ciudad satélite en debate en los círculos especializados en la Europa de la época, no aparecerán con carácter positivo en España, inicialmente vinculados a la legislación urbanística sino en las leyes sectoriales que plantean solución al problema de la vivienda obrera y los inquilinatos: la legislación denominada de “casas baratas”<sup>30</sup> de 1911 o de 1921, inspirada por la Comisión para las Reformas Sociales (transformada posteriormente en el Instituto de Reformas Sociales) que incidiría directamente en este campo al establecer contactos con las corrientes europeas mediante los congresos internacionales de urbanización y planeamiento. Es en el reglamento de la ley de 1921 redactado ya por el Instituto de Reformas Sociales en el que como novedad aparece por primera vez en un texto normativo español la proposición de un modelo formal de proyectación del territorio: el de las Ciudades Satélite vinculado con el modelo de Ciudad Jardín, corriente urbanística que, como se ha señalado, tendrá profunda incidencia, en el modelo teórico de desarrollo y planificación territorial aplicado en España a lo largo del siglo XX.

En este proceso de definición de los instrumentos que permitirán la proyectación y materialización arquitectónica de la fábrica de la Ciudad y el territorio en España, otro hito de relieve, se producirá, en la dictadura del general Primo de Rivera, bajo el reinado de Alfonso XIII, con la definición de otros dos textos legales de gran importancia: el Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras Municipales de 1924 por primera vez definen el marco territorial (y administrativo) que constituirá la unidad mínima para la planificación integral del territorio desde entonces, que se establece, en el ámbito municipal, - *el Urbanismo se*

---

<sup>30</sup> El paso de las “casas obreras” y “vivienda obrera” al concepto de “casas baratas” recoge la semejanza con las francesas “habitations à bon marché” de pretendido carácter interclasista.

convierte en una competencia general de los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes no vinculada a un ámbito territorial concreto como había ocurrido hasta ese momento con los casos de Madrid o Barcelona -, no de la Parroquia, el partido judicial, la Comarca o la Provincia, sino en el ámbito en el que ya se había decantado tradicionalmente esta competencia y que era la unidad mínima administrativa de la organización del Estado y a partir de ahora lo será del Plan de Urbanización, de Ordenación o de Extensión, dejando a Galicia sin realidades urbanas consistentes fuera de la obligatoriedad de la planificación. Por tanto Municipio y ámbito territorial mínimo de planificación y formalización integral se van a fundir como realidades inherentes a partir de entonces, creando una cultura política, (de la polis), difícilmente soslayable. Este hecho será de gran transcendencia, tanto cuando a partir del establecimiento de la Ley del Suelo de 1956 en España se intente abordar una planificación de orden Regional o Nacional (Planes Provinciales o Nacionales de Urbanismo) o cuando en Galicia el Plan de Desarrollo Comarcal proponga a la Comarca como ámbito para la Planificación Integrada, lo que explica parte de la problemática de su aplicación.

De la especificidad para la proyectación urbana del Reglamento de Obras da cuenta el hecho de que sus primeros 75 artículos se refieren a temas exclusivamente urbanísticos. La importancia de este texto llevará al arquitecto Fernando García Mercadal en el congreso de Urbanismo de 1926 a afirmar que "en España el Urbanismo ha nacido oficialmente el 8 de mayo de 1924 fecha de la aprobación del estatuto Municipal."

La planificación urbana y territorial no será un tema prioritario durante la II República pero en el Congreso Municipalista de Gijón de 1934 se formulan interesantes propuestas legales (Bases de Urbanismo, Bases de Expropiación Forzosa y Proyecto de Bases para una Nueva Ley Nacional de Urbanismo). En estos documentos se establece una estructura nacional del Urbanismo, apoyada en una subestructura de base Comarcal que recoge la idea de planificación regional (Comarca y

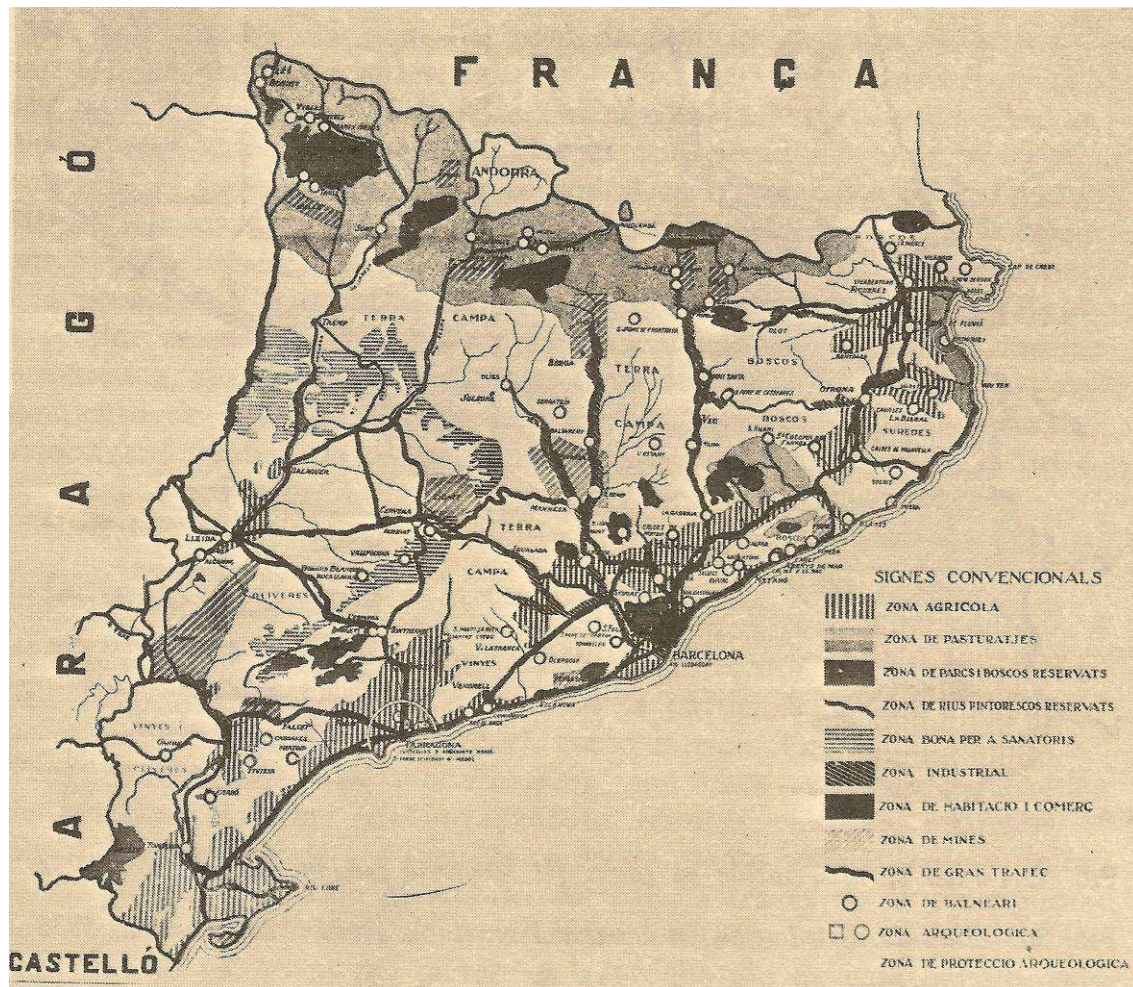
Plan unidos) e instrumentos técnicos basados en la zonificación que preludian un nuevo “aparato conceptual” y establecen la necesidad de la consolidación de una legislación urbanística global de ámbito estatal. La Comarca comienza a ser, recogiendo los niveles de agregación establecidos por Cerdá para explicar la estructura territorial, un ámbito territorial posible para la planificación regional.

En lo referido a documentos proyectuales, según lo recogido por Fernando de Terán la respuesta a las necesidades de las grandes ciudades, vinculadas a la acumulación de población ya se intuye desde la teoría del Regional Planning y así en el Plan General de Extensión de Madrid, expuesto inicialmente en 1927, ya figura un plano titulado “Esquema para el estudio del Plan Regional de Madrid”: Este fenómeno no será un hecho aislado sino que confirma las preocupaciones teóricas manifestadas en el XI Congreso Nacional de Arquitectos (primero centrado en el Urbanismo), que ponían de manifiesto la incorporación de las más recientes aportaciones de la cultura urbanística universal.

En relación con esta penetración según lo dicho por el profesor Terán:

*Es lícito suponer el importante papel desempeñado por la sistemática publicación en España de una serie de Memorias de los Congresos Internacionales, convocados por la Federación Internacional de Ciudades Jardines y trazado de poblaciones, que presidía Ebenezer Howard, y reunió durante varios años consecutivos , a muchos decisivos protagonistas de la historia del Urbanismo en aquel momento de cambio: Stübben, Unwin, Purdom, Abercrombie, Adams, Geddes, Whitten, Benoit Lévi, Sellier, Chiodi, Clarence Stein, etc. En las reuniones de Amsterdam (1924) y Nueva York (1925), se debatió ampliamente el tema del planeamiento regional íntimamente relacionado con la ratificación de las bases de la concepción restrictiva del crecimiento contenido por cinturones verdes y descentralizado en*

ciudades satélites, para lo cual el planeamiento urbano exigía el previo estudio y planeamiento de la región.



Es de destacar la comunicació que Nicolás Rubió i Tudurí presenta en este congreso, y que tenía su precedente, en un artículo publicado con anterioridad, que entronca con la tradición que sobre la continuidad rural urbana habían mantenido Cerdá y Arturo Soria, y que suponía el contacto señalado con las teorías del Regional Planning. La Ciudad no debía ser más que un elemento en el paisaje y la ordenación de este paisaje así entendido, era precisamente la gran aportación del planeamiento regional, entendido como "colonización" del país. A la Ciudad entendida como núcleo aislado, indiferente al territorio había sucedido la Ciudad que no se puede entender sino en referencia al

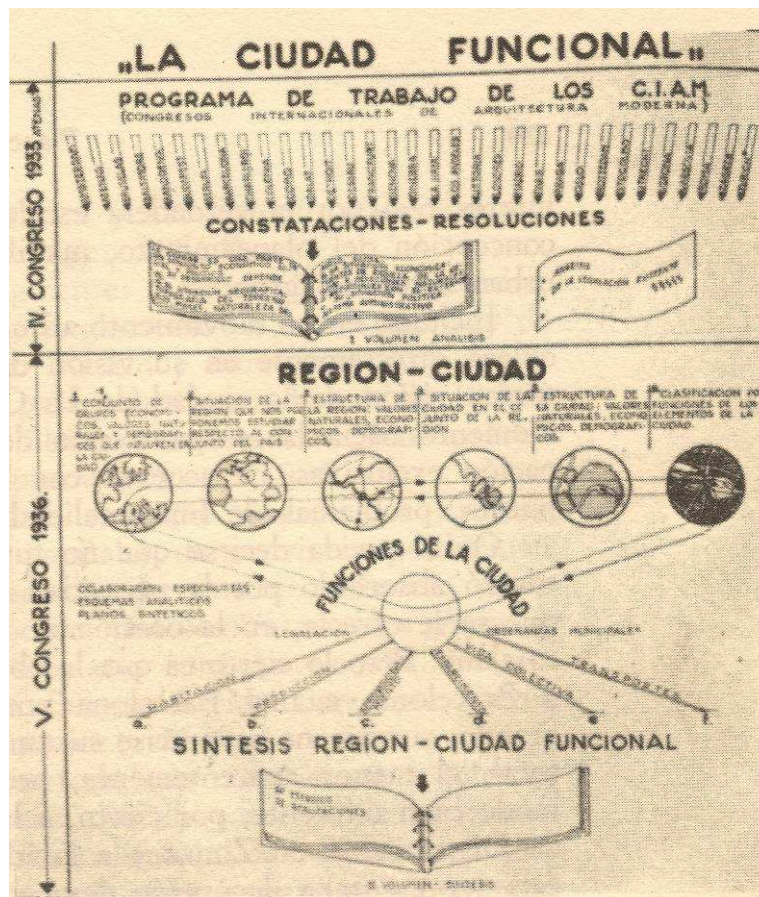
territorio, sea Comarca, región o país. De ahí que la “cuestión fundamental del Urbanismo” sea precisamente algo que pueda ser enunciado con una nueva expresión: el “país-Ciudad”. En 1931 el gobierno de la Generalitat encargará a Tudurí un Plan de Distribución de zonas del territorio catalán, que recoge la idea de la Catalunya-Ciutat<sup>31</sup>.

“Este viejo concepto de Ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que la rodea está muerto en Urbanismo desde hace tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que naturalmente tienen en cuenta el país que rodea a la Ciudad”. La Ciudad sólo se puede entender en referencia al territorio que la rodea sea Comarca, región o país. En el mismo Congreso Fernando García Mercadal constata en un fenómeno de nuevo contemporáneo, la falta de técnicos para hacer frente a la ingente tarea de planificación técnica planteada, aportando datos sobre la misma.

---

31 Esta idea, aplicada a Galicia, será la que proponga setenta años después, en la ponencia presentada en 1999 en el congreso de la AIU – ISOCARP, por Andrés Precado y el autor en el que se propone la idea de Galicia como una ciudad única, regional, difusa y verde.





Nos encontramos por tanto en un momento en que la preocupación teórica y práctica trasciende el nivel de la Ciudad para abarcar los problemas territoriales en ese proceso progresivo de incremento de la escala proyectual. En este contexto, en el año 1929, se convoca el concurso de anteproyectos para el Plan de Extensión de Madrid en cuya preparación y desde el inicio tiene decisiva presencia Fernando García Mercadal, en la vanguardia arquitectónica del momento, y que quedaría desierto siendo destacada por el jurado la propuesta presentada por Secundino Zuazo y Herman Jansen, que aborda esta estrategia territorial. Con la llegada de la República, se constituirá en Madrid la Oficina Técnica Municipal, en la que tiene un papel relevante Fernando García Mercadal, y en el ministerio de Obras Públicas dirigido por Indalecio Prieto, el gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid “tendrá a su cargo los estudios de la ampliación de las carreteras que parten de Madrid, y para la construcción de otras

nuevas dentro aquellas y estas de una zona comarcal, y al mismo tiempo que se confían los problemas urbanísticos del extrarradio de la capital, a fin de proponer las bases para su resolución"<sup>32</sup>, y cuya alma será Secundino Zuazo. Iniciada la Guerra Civil, será el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, presidido por Julián Besteiro, cuyo secretario será García Mercadal y en el cual llegan a figurar hasta 35 arquitectos, (entre los cuales figura Juan González Cebrián, futuro decano del Colegio de Arquitectos de Galicia), el que tome el relevo e inicie la redacción de un Plan Regional de Madrid, del que se llegará a redactar una Memoria de Planeamiento. En la citada Memoria se establece que el Plan "abarque toda la extensa región sometida a la influencia de Madrid y tienda a mejorar las condiciones de vida urbana en los núcleos o ciudades satélites ya existentes, y a crear otros nuevos en parajes especialmente elegidos por la excelencia de sus condiciones naturales"

Vemos como la ideología urbanística basada en las teorías de la Ciudad jardín y las ciudades satélites, más allá de las formas arquitectónicas, se mantiene vinculando un espacio comarcal de actuación.

Es en este contexto teórico general que manifiesta su preocupación por la escala territorial de la planificación, que entiende de la continuidad entre escalas proyectuales arquitectónicas, y de instrumentos urbanísticos todavía inmaduros y fragmentarios desde el punto de vista técnico, en el que se producirá el corte de una nueva guerra civil en España entre los años 1936 y 39. Esta guerra como había ocurrido con las guerras civiles españolas del s. XIX, supondrá la de pérdida de energía acumulada general de la sociedad y el retroceso en todos los campos del saber, (también en el conocimiento arquitectónico en todas sus escalas), por la sangría humana producida, la pérdida de valor económico del país y sobre todo por el aislamiento de España que

---

<sup>32</sup> Decreto del ministerio de Obras Públicas. Gaceta de Madrid. 14 de diciembre de 1932.

durante los años de la autarquía, limitará los contactos internacionales que posibilitaban la participación en la vanguardia de la tradición teórica y la producción de conocimiento de valor añadido. Pero más allá de las posiciones iniciales, reaccionarias y lastradas por una guerra, mas allá de las formas castizas o imperiales de la Arquitectura patrocinada por el Régimen del General Franco, se puede advertir como la continuidad de planteamientos en lo referente a la presencia de la teoría de la Ciudad jardín y las ciudades satélite, se mantiene como un sustrato de referencia. Este sustrato será aprovechado además al proporcionar al Nuevo Estado entronque con los postulados de estructuración orgánica del país, que defendía el *estatus quo* tradicional de organización y por tanto tenía como prioridad posiciones agraristas y preocupación por el territorio rural. De este modo se entiende como en la primera asamblea nacional de arquitectos y tras discursos beligerantes e incluso incendiarios en lo político se presenten ponencias según lo recogido por Terán, como las de Cort, ("División de España en Comarcas y Regiones Naturales"), Gutiérrez Soto, ("La dignificación de la vida" ), y la primera de un arquitecto de tan sólo 33 años que se va a convertir en referencia fundamental en la configuración del escenario planificador de España en el resto del siglo XX y cuya aportación aún sigue hoy impregnando la legislación urbanística de base en la España de las Autonomías: Pedro Bidagor Lasarte (1906-1996) desarrollará en el congreso un tema propio del momento ideológico postbélico, "la Ciudad del Movimiento". Su labor según se ha dicho, será referencia inexcusable de la planificación territorial en la España del siglo XX, primero al frente de la Oficina técnica de la Junta de Reconstrucción de Madrid (1939-1946), más tarde al frente de la Dirección Técnica de la Comisaría de Ordenación de Madrid (1945-1956), con posterioridad como responsable de la Dirección General de Urbanismo y finalmente dirigiendo la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda (1957-1969). Pero su

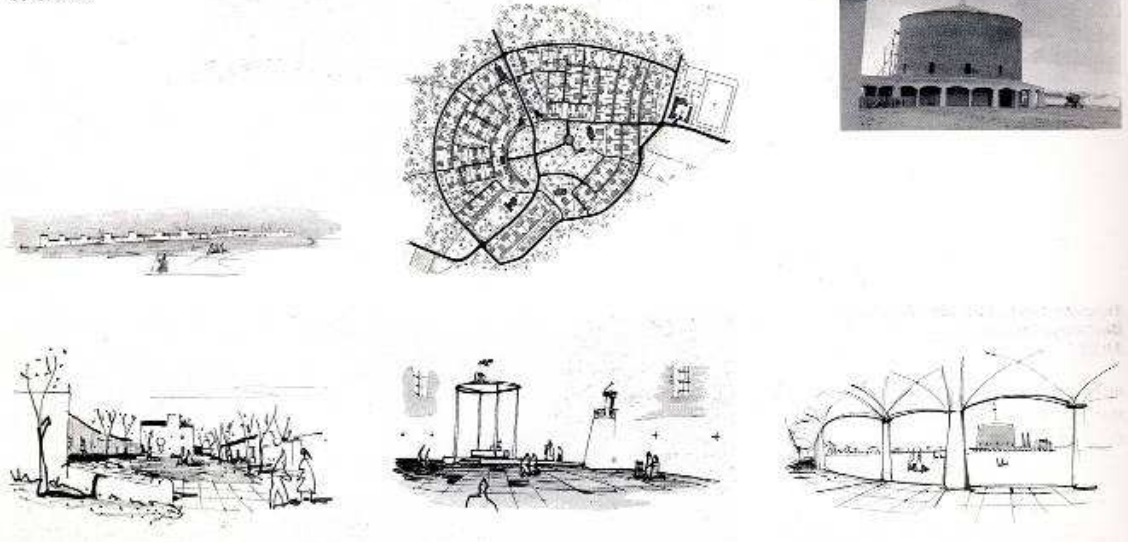
aportación fundamental se identificará con su papel en la elaboración de la Ley del Suelo de 1956.

La organización institucional en este periodo, de organismos con responsabilidad en la planificación territorial, es compleja, y consagra separaciones de competencias que se consolidarían con posterioridad, diferenciando y estableciendo carácter sectorial sobre organismos que inciden desde diferentes campos en la proyectación del territorio: así en 1939 se constituye la Dirección General de Arquitectura, con competencias en planificación territorial y urbana. Se entiende en este sentido con claridad la amplitud del territorio de la Arquitectura en todas sus escalas, hoy perdida. Paralelamente, siguiendo la tradición de separar la competencia de vivienda y planificación territorial, instaurada ya con las leyes de casas baratas de 1911 y 1921, se crea el Instituto Nacional de la Vivienda. De gran relevancia tanto por sus aportaciones urbanístico-arquitectónicas como por incidir sobre la planificación integral del mundo rural,—si bien en su actuación se entiende la planificación y la proyectación arquitectónica como una tarea sectorial subordinada a la estrategia global de la planificación agraria—, es la aparición del Instituto Nacional de Colonización, al que acompañará el Servicio Nacional de Regiones Devastadas. Todos estos departamentos de la administración, que serán banco de pruebas en el que se formarán una generación de los mejores arquitectos españoles,—Alejandro de la Sota trabaja entre 1941 y 1947 para el Instituto Nacional de Colonización proyectando, como técnico de la administración en esos años y con posterioridad desde el ejercicio libre de la profesión poblados de colonización enteros como Entreríos, Valuengo o Labazana en Badajoz—, vienen a conformar una urdimbre administrativa que si bien abarca todos los escenarios sectoriales y geográficos de la proyectación y formalización arquitectónica del territorio, consagra una separación competencial difícilmente articulable, que supondrá en gran medida un muro infranqueable para la proyectación coherente del territorio, y en cuya tradición se

enmarcaran diferentes dificultades sufridas cincuenta años más tarde para la implantación del proyecto comarcal gallego.

**Pueblos de Entreríos, Valuengo y La Bazana  
Badajoz  
1956**

Instituto Nacional de Colonización  
Construidos



En este contexto y manteniendo en gran medida el soporte legal precedente se redactarán en los años cuarenta del siglo XX, diferentes planes Generales de Extensión de ciudades españolas, como los de, Valencia, Palma de Mallorca, Cuenca, Zaragoza, Burgos, Toledo, Huelva, Gijón, Almería, Soria, Cádiz, Mérida, Murcia y Coruña, que continúan la línea de trabajo iniciada con el de Madrid.

El caso de Valencia será especialmente ilustrativo para este estudio, en lo referente al modelo territorial aplicado, por tener que dar respuesta a la convivencia entre un territorio rural – agrícola de gran valor y estratégico en el momento de la redacción del Plan, por las políticas autárquicas del estado, y el desarrollo urbano de la Ciudad central. La respuesta planteada como en el resto de los casos, recoge el modelo limitativo radioconcéntrico del crecimiento urbano de la Ciudad central, y la colonización territorial mediante ciudades satélites especializadas, (el Plan prevé tres residenciales, dos industriales y una

mixta), la aplicación de los principios de la Ciudad jardín, y la protección y consolidación del suelo rústico para la preservación de sus potencialidades agrícolas.

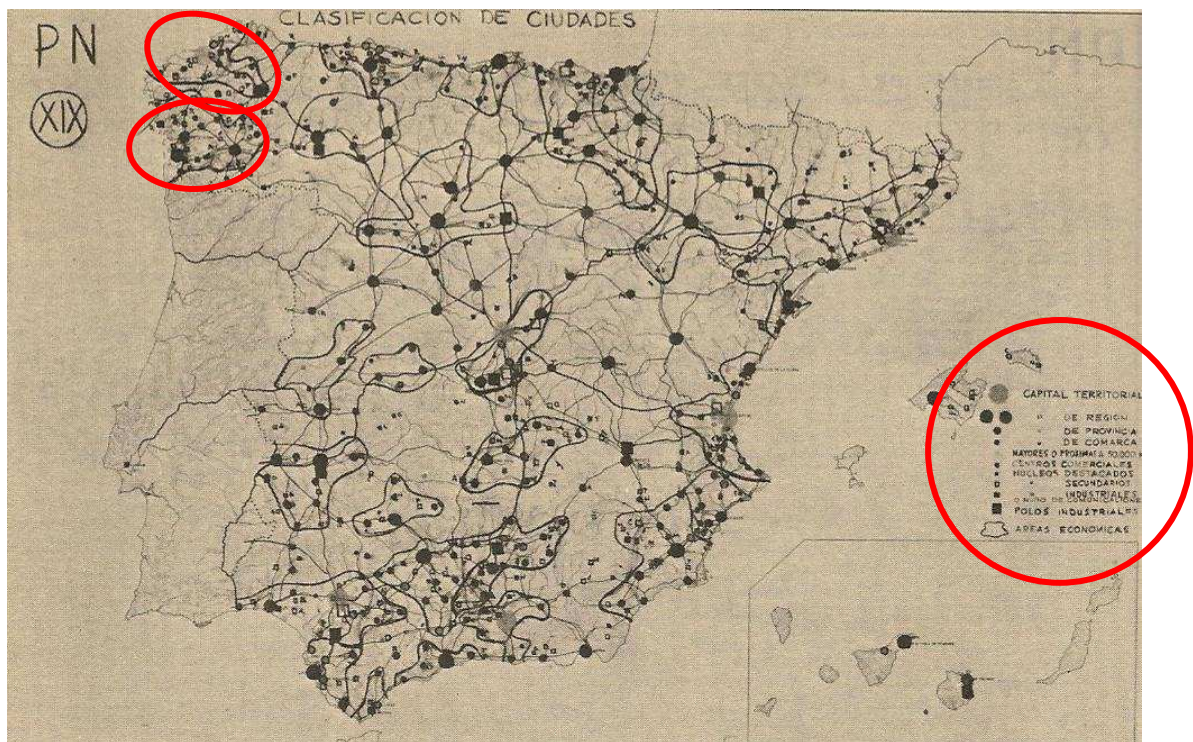
Interesa también reseñar por la importancia que tendrá para el objeto del trabajo, la definición para el desarrollo del Plan General de Valencia, que Terán<sup>33</sup> recoge, de la estructura administrativa de organización y gestión del Plan previa al diseño de los instrumentos de organización que la Ley del Suelo llevará adelante. Así como organismo de Planificación se crea la Comisión Superior de Ordenación Urbana de la Provincia de Valencia (constituida el 2 de Marzo de 1944) y dependiente de ella la Oficina Técnica de la misma, que recibe el encargo de redactar el Plan General. El Plan es aprobado por la ley de Bases para la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca (18 de diciembre de 1948) extendiendo su ámbito de actuación sobre 29 municipios. La misma ley crea la Corporación Administrativa del Gran Valencia, como órgano Gestor del Plan. Por tanto existe con claridad el entendimiento del Plan no sólo como documento técnico que presenta una serie de parámetros de ordenación sino como una herramienta administrativa que define sus propios modos de gobierno y gestión orientado al objetivo final de lograr su materialización arquitectónica, que abarca como la propia documentación gráfica refleja, desde la escala territorial hasta la formalización “monumental” de la Ciudad a escala edificatoria. Estos mismos conceptos vinculados a los problemas planificatorios de escala territorial estarán presentes en otros planes territoriales de la época, el Plan General de Bilbao, y el Plan Provincial de Guipúzcoa, con diferentes orígenes administrativos pero con idéntica visión omnicomprensiva del problema de la proyectación urbana y territorial.

---

33 De Terán Troyano, Fernando. Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980). Pag. 188. Ed Alianza Editorial. Madrid 1982.



En este contexto de producción de documentos de Planeamiento de diferentes escalas, de entendimiento inicial de la ordenación del territorio de carácter jerárquico en lo referente a la cultura de Plan de planes, pero todavía sin una legislación global que le de carta de naturaleza legal, más allá de los propios planteamientos voluntaristas de los órganos rectores de la Arquitectura y el Urbanismo, se plantea la necesidad de contar con un Plan Nacional de Urbanismo que se sitúe en la cúpula jerárquica de la pirámide del sistema de Planes que organizan la planificación del territorio en España.



La elaboración del no nato Plan Nacional de Urbanismo, será objetivo estratégico en las prioridades de Pedro Bidagor al frente de la Dirección General de Arquitectura. Esta preocupación será recurrente en la actividad de Bidagor y como él, se encontrará en toda la actividad legislativa del tercio central del siglo XX vinculada a la ordenación territorial. Es importante el hecho de que este Plan es concebido por Bidagor, según la ponencia de la Sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura en la V Asamblea Nacional de Arquitectos



celebrada en Madrid en 1949, como un documento que deberá ser puesto en relación con una planificación de desarrollo total, y expresamente, con la planificación económico-social ya que, en definitiva, se trata de “preparar el crecimiento nacional y tratar de elevar el nivel de vida” para lo cual es necesario que previamente “se haya llevado al ánimo de una mayoría de los dirigentes del país la absoluta necesidad de esta acción ordenadora de una manera positiva y eficaz sin constituir una perturbación en el desarrollo de la economía nacional.”

El Plan Nacional, así concebido, deberá reconocer en un momento de intenso cambio de la distribución de la población en el territorio y de la realidad socioeconómica del país, las zonas de aumento y disminución de la población, para garantizar el adecuado tamaño de las ciudades en relación al conjunto del país y su correcta ordenación, con vistas a que “haya una proporción conveniente en el cuerpo nacional entre las dimensiones, número y situación de sus capitales administrativas, sus villas industriales y comerciales y sus aldeas rurales”. Estos planteamientos podrían entenderse plenamente vigentes en toda su complejidad pasados sesenta años desde su formulación, y que en el caso de Galicia fueron objetivo al que el Plan de Desarrollo Comarcal intento dar respuesta en los años noventa del siglo XX y finalmente fueron abordados débilmente desde las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en febrero del año 2011.

En cuanto a su carácter documental ya entonces se plantea que no se deberá de tratar de un documento rígido *“que desarrolle un programa definido en proyectos y presupuestos de naturaleza poco menos que invariable. Tiene que ser más bien una suma de proyectos, anteproyectos, idea, programas e intenciones, es decir documentos cuyo grado de desarrollo es diferente y cuyo modo de obligar, por tanto tiene que ser diferente”*. Se habla también de la importancia de disponer de una información urbanística de carácter nacional, que permita la toma de decisiones, elaborando una investigación hacia una

técnica en aquel momento desconocida. La importancia de la tarea, y de la cartografía como expresión gráfica del proyecto a escala territorial, ya había sido reconocida en otros países europeos por aquel entonces<sup>34</sup>.



En este contexto y en paralelo, se prepara la redacción de la Ley del Suelo en España. El equipo de Bidagor recogerá para la misma de un modo inteligente, tanto la tradición legislativa y de planificación acumulada y expuesta con anterioridad, como las influencias de lo que desde el punto de vista conceptual, (los defendidos por la Carta de

<sup>34</sup> El Plan Nacional de Urbanismo de Polonia había sido aprobado en el año 1946.



Atenas, la teoría de la Gran Ciudad de L. Hilberseimer, los postulados sobre la Ciudad de E. Saarinen, etc.), o legislativo ocurría en el entorno, a pesar del aislamiento general de la época histórica. Así en el texto legislativo se reconocerán influencias de la legislación italiana, francesa, polaca o británica, pero estas influencias serán reelaboradas, no como ha ocurrido en otros casos, con inteligencia por el equipo de Bidagor integrándolas con la tradición urbanística nacional y sus logros y aportando nuevas soluciones dimanadas de la respuesta a los problemas prácticos sufridos por quienes se enfrentaron a la redacción de múltiples planes.

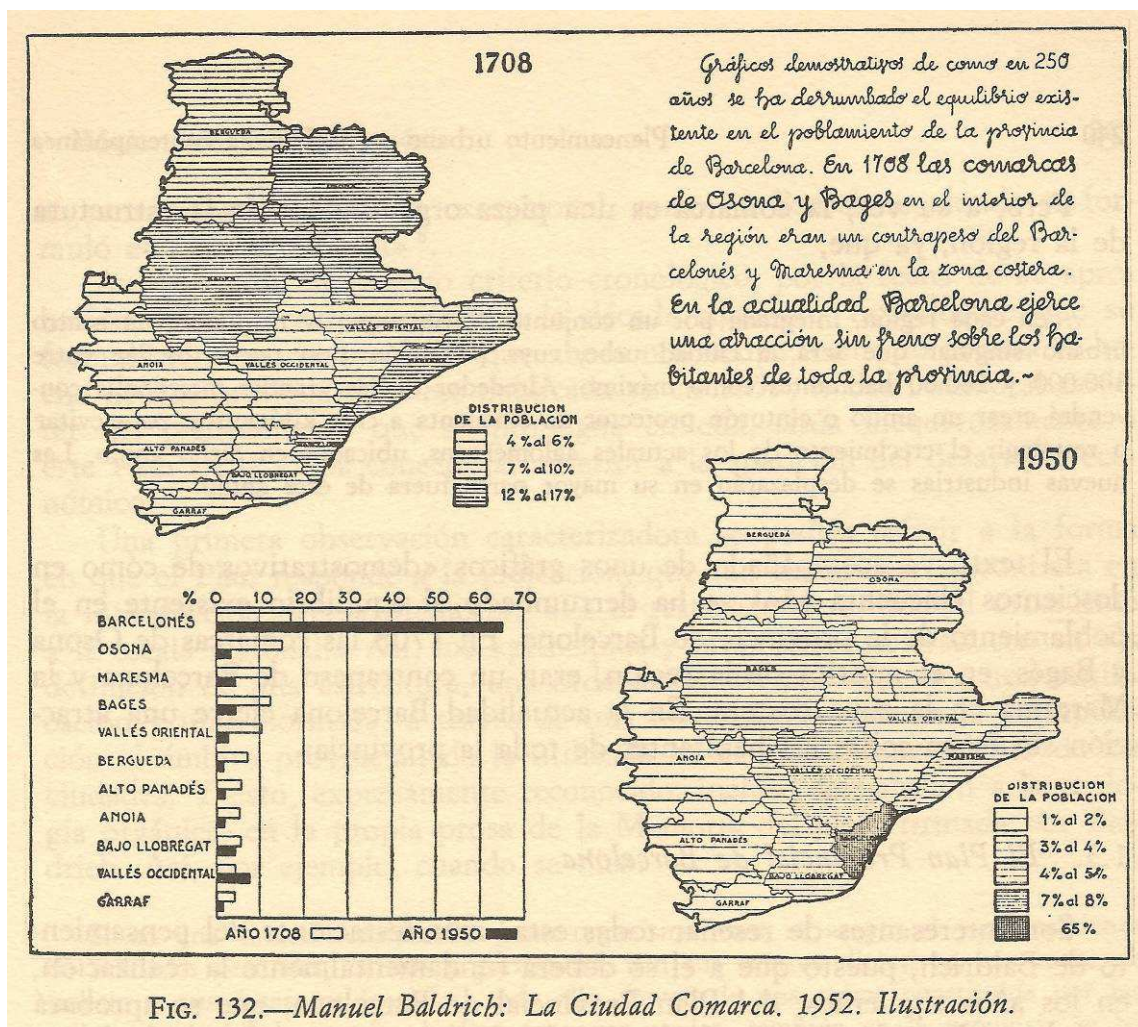
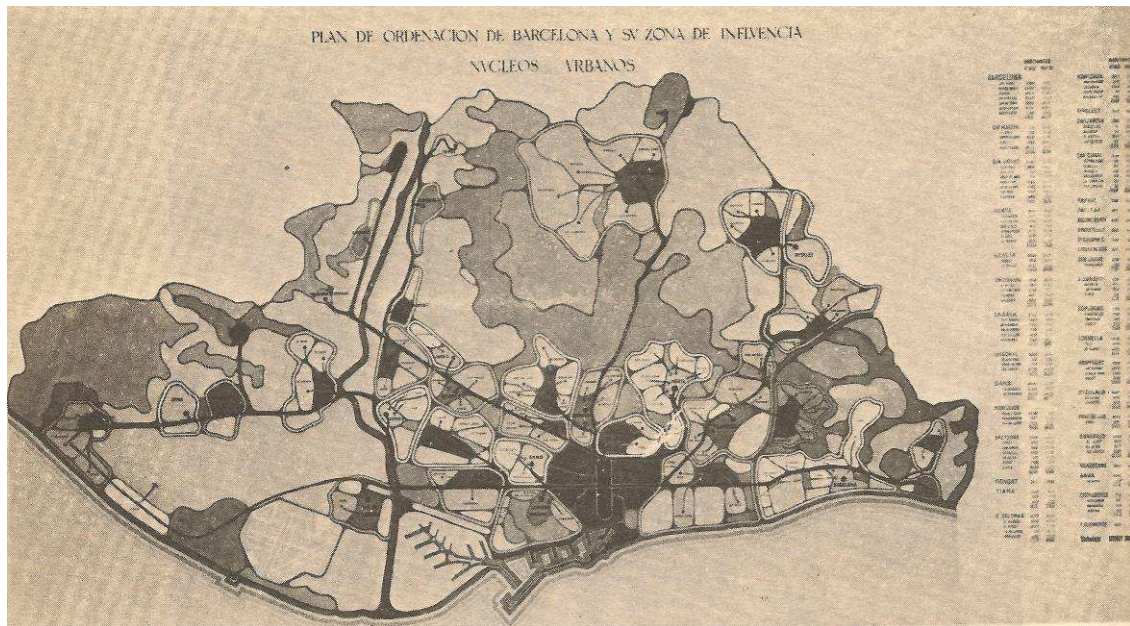


FIG. 132.—Manuel Baldrich: La Ciudad Comarca. 1952. Ilustración.



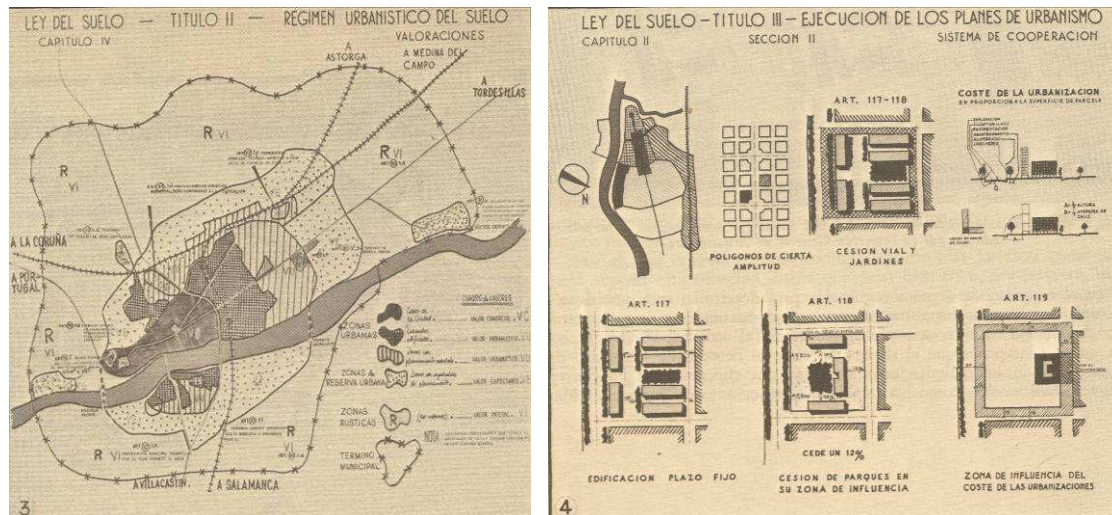
La elaboración de la ley, desde el momento de su encargo en 1949, llevó varios años. En ellos según lo referido por Bidagor, se trabajó de forma continua, formulándose una serie sucesiva de proyectos, por la comisión formada al efecto lo que permitió estudiar el tema a fondo, depurar grandemente el contenido, la sistemática y la forma de la ley. La Comisión estaba constituida por un reducido equipo del Ministerio de Gobernación, en el que evidentemente el peso de la redacción de la ley recaía sobre el propio Bidagor. Esta comisión elaborará sucesivos anteproyectos hasta la redacción del documento definitivo. El primer anteproyecto según relata Fernando de Terán, será redactado en 1951. En el preámbulo del citado decreto se recoge el objetivo del encargo formulado por el entonces Jefe del Estado y que no es otro que la lucha contra la especulación. A lo largo de cinco títulos, veintidós capítulos y setenta y cuatro artículos, con carácter de formulación esquemática se desarrollan diferentes aspectos que preludian el texto de la definitiva ley, aunque en otros temas es claramente diferente. También la estructura general de la misma es diferente, con un mayor énfasis en el proyecto de ley, en los aspectos formales de la proyectación urbana. Se trata pues de un eslabón más que encaja en la cadena gradual de desarrollo de una línea de pensamiento. En este documento en lo



referente al régimen del suelo es de señalar la división del mismo en dos únicas clases: el rústico y el urbano, comprendiendo en este último los llamados de casco, ensanche, extensión y "reserva urbana". Los terrenos no comprendidos en ninguna de estas categorías serán los considerados rústicos. Se fija la posibilidad de edificar en el rústico en un máximo de 5 % del total de la parcela con un máximo de 4 metros cuadrados por metro cuadrado edificable. Con excepción de *"las edificaciones correspondientes a edificaciones agrícolas o instalaciones industriales necesariamente vinculadas a determinados terrenos y las que se desarrollen un fin social que exija el medio rural"*. Esta redacción se traducirá en la redacción definitiva de la ley del suelo e impregnará toda la legislación urbanística posterior. Se dedica un capítulo entero a la formación de los patrimonios municipales del suelo para proveer los espacios de reserva.

En cuanto a la regulación del planeamiento establece la obligatoriedad de redactar planes generales de ordenación en municipios de más de 50.000 habitantes en el plazo de tres años, desde la aprobación de la ley. Se establece así mismo una primera gradación de los documentos de planeamiento en planes generales, planes parciales de ordenación y proyectos de urbanización. Se sistematizan también la aparición de los planes provinciales en su doble papel de ordenación del ámbito provincial y de base para el Plan Nacional. Una serie de artículos se refieren al tratamiento de las ciudades artísticas, la protección del paisaje y las carreteras. De especial relevancia es el hecho de la definición de los organismos encargados de llevar adelante la materialización de la ley que este primer anteproyecto de 1951 fija en: el Consejo nacional de Urbanismo, presidido por el Ministro de la Gobernación, y compuesto por representantes de otros ministerios, con su órgano permanente, la Comisión Central de Urbanismo, encargada de examinar y aprobar los planes de las poblaciones de más de 50.000 habitantes y las capitales de Provincia y la Jefatura Nacional de Urbanismo. Como órganos locales aparecen las Comisiones Provinciales

de Ordenación Urbana con sus Ponencias Técnicas. Todo esto permite reconocer como este primer esbozo recoge los principios que la ley más desarrollada plasmaría después.



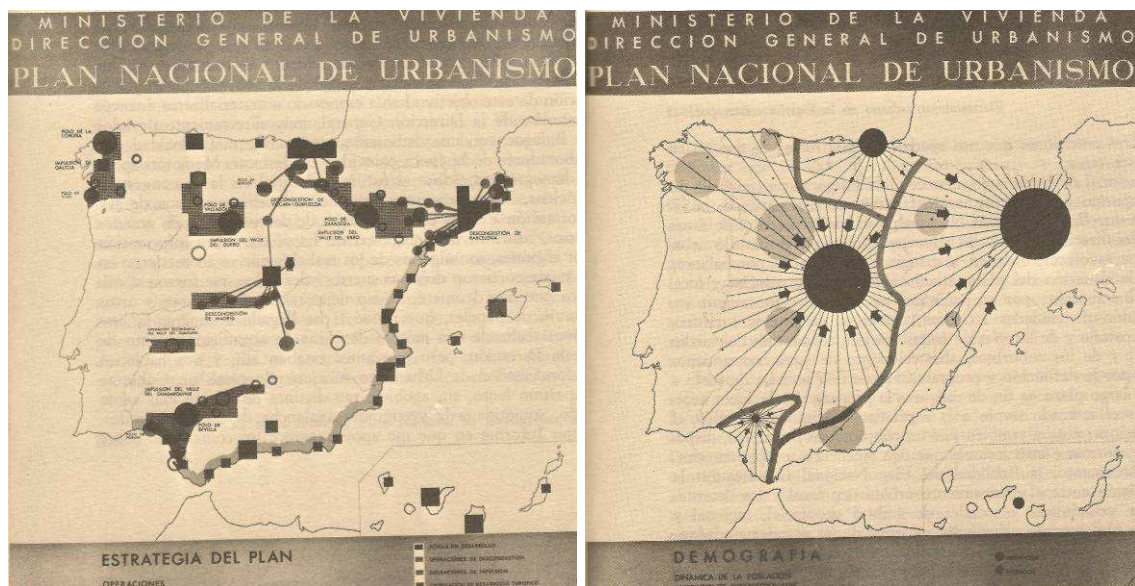
El anteproyecto de 1953 se trata de un texto mucho más elaborado en el que se recoge, tanto la tradición legal española como las influencias de la legislación urbanística exterior. En relación al proyecto de 1951 en el de 1953 ya se establece la sistematización clásica de tres clases de suelo: urbano, reserva urbana y rústico, aunque es de señalar la idea que de este último presenta, como algo no incluido en el Plan tributaria de la tradición de ensanche, aunque como hemos visto alejada de la concepción territorial de Cerdá. Esta consideración del suelo rústico como algo ajeno al Plan todavía presente en la actualidad será en realidad uno de los lastres de la Planificación Urbanística y Territorial en España, hasta la actualidad y dificultará realmente la integración de la planificación de base territorial con aquella de carácter socioeconómico, hasta plantear este tipo de problemática en la vinculación del Plan de Desarrollo Comarcal con la legislación urbanística. Otras modificaciones se refieren por ejemplo a la incorporación de criterios de valoración de suelo tomados de la Town and Country Planning Act británica de 1947. Se refuerza la visión de la necesidad de contar con patrimonio público de suelo y aparece la idea

de que lo óptimo sería que los municipios contasen con suelo suficiente para atender las necesidades de suelo de reserva urbana.

En la última redacción del proyecto de ley que fue a las Cortes en el año 1955 todavía se añadieron 63 artículos al anteproyecto de 1953 y al cabo de un año se aprueba finalmente el texto de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la forma que constituye el marco jurídico de referencia para la formalización del territorio hasta el año 1975 pero que imbuirá todos los textos legales de planificación urbanística y territorial hasta la actualidad. Influyendo su estructura en los textos legales que sobre planificación se han materializado en España y en Galicia desde entonces. El Plan de Desarrollo Comarcal no fue según lo planteado al inicio del capítulo, excepción a esta regla, en lo referente a la definición de su ámbito comarcal de actuación deudor de los Planes Provinciales previstos por la Ley, su estructura de Plan de Planes sucesivos referidos a distintas escalas territoriales de actuación y a la dotación de distintos organismos de decisión y planificación para la materialización del Plan. Es fundamental señalar el carácter arquitectónico de la ley que a través de sus esquemas proyectuales explicativos no olvida en ningún momento la finalidad última de la misma, de la construcción espacial del territorio esencialmente urbano para el establecimiento de nuevos asentamientos humanos o la mejora de las condiciones de los existentes. El andamiaje de la ley se construye, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad y a la situación con la que se enfrentará el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, en un marco de división administrativa del país claro, en base a unidades territoriales definidas. La apuesta por la secuencia Municipio, Provincia, estado que no es objeto de discusión, es la base territorial a la que tendrá que dar forma la Ley del Suelo del año 1956 y a los ámbitos territoriales a los que se plegarán las distintas jerarquías de planes propuestos, Plan Nacional, Planes Provinciales, Planes Generales, tomando como mínimo proyectual omnicomprensivo de referencia el territorio municipal, por



debajo del cual se dispondrán ámbitos territoriales menores regulados por el Planeamiento Parcial, pero ya no de carácter integral. Entidades menores de gran arraigo en Galicia, aldeas y parroquias, no tienen cabida como tales, siendo la referencia a la Comarca equiparable entendida en los términos geográficos establecidos, aunque su presencia real sea lo suficiente importante como para que las propias materializaciones de planes supralocales surgidos al amparo de la ley, se refiriesen a este término.



Frente a esta situación las sucesivas reformas o modificaciones legales realizadas a partir del año 1975 se enfrentarán con un ámbitos territoriales de base mas complejos a los que se superpondrán sucesivamente la división autonómica del Estado, que ganará terreno paulatinamente como marco de referencia, y ámbitos subregionales o comarcales distintos en función de cada autonomía, lo que superpuestos a los clásico anteriores, (Municipio y Provincia), dificultará en gran medida la consolidación de la cultura de la planificación sobre el territorio en ámbitos no locales. Esta dificultad será una de las inicialmente planteadas al Plan de Desarrollo Comarcal.

No obstante, según lo señalado la ley de 1956 no es un resultado feliz de una investigación de laboratorio sino un punto de llegada en el que

cristalizan procesos de maduración progresiva de instrumentos de planificación obtenida en base a casos concretos, se integran logros de planificación y modelos urbanos anteriores y se realizan aportaciones por el equipo responsable de su alumbramiento.

De la magnitud del avance que supone la ley da idea el repaso de sus 228 artículos. En ellos se institucionaliza de manera definitiva el proceso de ordenación urbana a través de la jerarquización de planes nacional provinciales, generales y parciales cuyas características alcance y configuración se definen documentalmente en relación al régimen del suelo, que el propio planeamiento clasificará en sus categorías de urbano, reserva urbana y rústico. Se establecen las normas para regular el proceso de transformación del suelo de reserva en urbano, el único edificable. Se proveen los sistemas de ejecución del planeamiento en relación con el papel a desempeñar por los propietarios del suelo y por la administración así como todo un sistema de valoración de los terrenos y toda una jerarquía de órganos directivos y gestores centrales y locales, encargada de la dirección y fiscalización del proceso urbanístico: Consejo Nacional de Urbanismo, Comisión Central, Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, Comisiones Provinciales y Ayuntamientos.

Es de señalar la afirmación que hace el preámbulo de la ley, clara y sencilla pero de gran transcendencia y que supone la materialización y la respuesta al problema existente en aquel momento, igual y distinto a la situación actual, así se afirma que "la acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y en vez de ser consecuencia debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar el cambio de los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonicen las economías agrícolas, rural y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico social." Por tanto la variable socio económica y demográfica de la información territorial se haya desde el inicio relacionada con la planificación urbanística. En la Galicia actual esta reflexión debe generalizarse debiendo referirse no al incremento sino al cambio demográfico, pues

parte de la tarea de la planificación debe responder no ya al incremento de población sino a la pérdida de la misma, dando respuestas actuales a un modo de planificación y de construcción del territorio, pensado en la tradición urbanística española para dar respuesta al crecimiento y que en la actualidad en Galicia debe responder a los problemas de la despoblación, el abandono del rural, al equilibrio territorial y al desarrollo sostenible. Desde planteamientos de desarrollo endógeno pero desconectado del valioso bagaje de la planificación territorial de base física el Plan de Desarrollo Comarcal intentó plantear una respuesta a este fenómeno. La pregunta no respondida desde la planificación física debe ser cuál es la utilidad y la forma de los planes no basados en el crecimiento.

Con la ley felizmente alumbrada, un hecho político-administrativo desvirtuará y pondrá en dificultades la aplicación de su contenido. Será la adscripción de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo al recién creado Ministerio de Vivienda lo que si bien será como una consecuencia lógica de las características de este ministerio, supondrá en la práctica la desconexión de planeamiento en España de su ubicación natural desde el punto de vista administrativo en el ministerio de la gobernación próximo a la jerarquía de la administración local, al cortarse la línea directa existente entre los ayuntamientos y el gobierno central del que dependen a través de la organización provincial, por lo que la administración municipal aparecerá más obligada al cumplimiento de las indicaciones de un departamento de la administración ubicado en su mismo ámbito. Fenómeno similar y decisivo para la implantación del Plan de Desarrollo Comarcal ocurrirá sesenta años después con el paso de su incardinación en la Presidencia del Gobierno de la Xunta a la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural, como una Dirección General dentro de la propia estructura del gobierno autonómico gallego.

La ley del Suelo de 1956 según lo comentado será el marco de referencia de la planificación en España hasta el año 1975 pero su

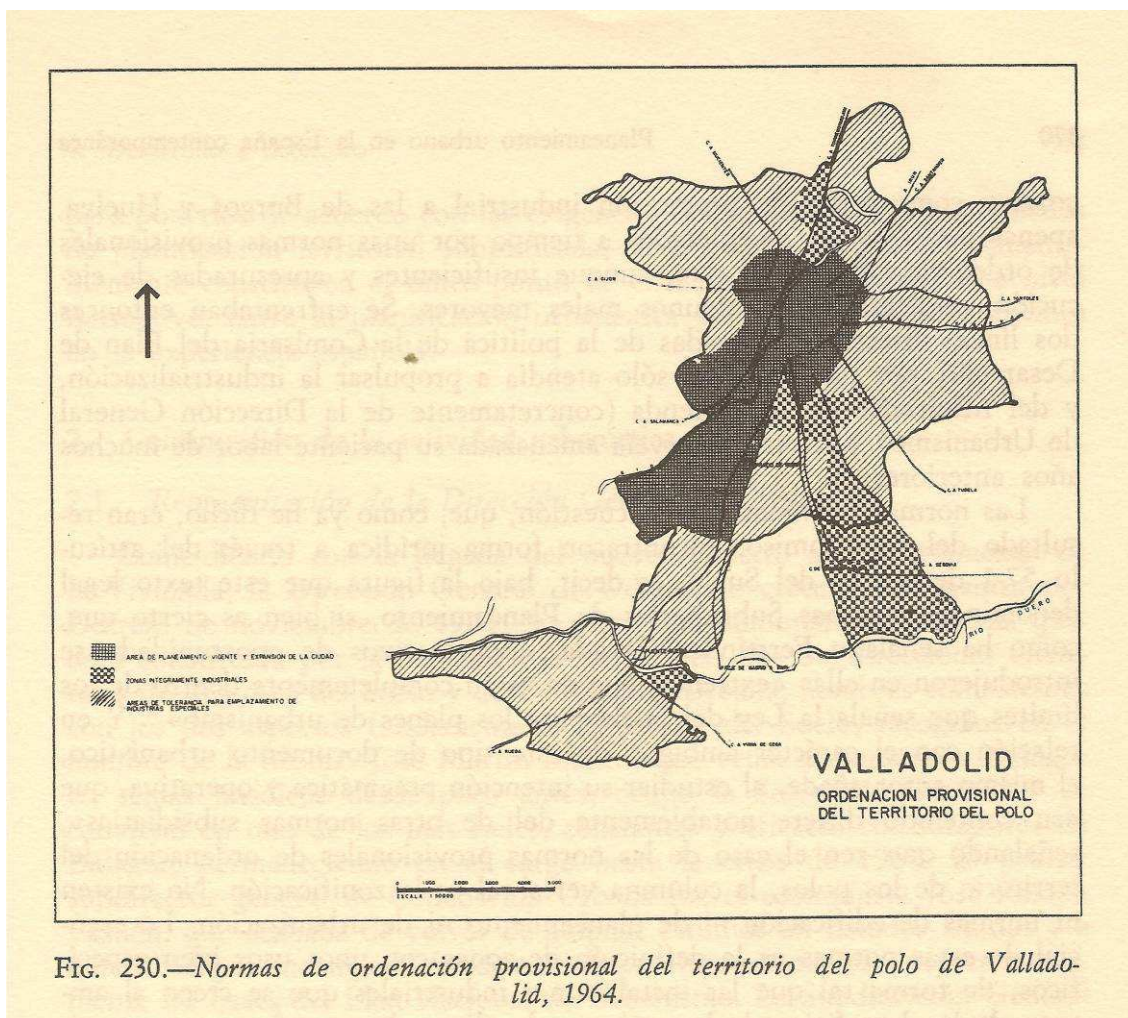
influencia como andamiaje conceptual de la ordenación del territorio, el Urbanismo y la proyectación de la Ciudad irá mucho más allá de esa fecha no habiendo sido modificada en esencia su contenido conceptual, sus bases proyectuales del territorio, en la los textos posteriores que en la España democrática autonómica y europea se han sucedido.

La ley presenta sin embargo una concepción de la respuesta formal al territorio que si bien podía integrar la estructura territorial de la Galicia del momento, (y en general de las regiones atlánticas españolas), en lo referente al modelo de Ciudad jardín, ciudades satélites, contención del crecimiento de la Ciudad central, etc. no reconoce la estructura de poblamiento disperso, y la base territorial rural diferencial, de fenómenos urbanos muy débiles y base parroquial. Además el umbral de población establecido por la ley para la redacción de planeamiento, y los instrumentos técnicos necesarios para llevarlos adelante dificulta su aplicación en Galicia, necesitada de un reconocimiento específico de las peculiaridades de su realidad territorial que no llegará hasta la consolidación del régimen autonómico.

A partir de 1956 se va a producir un hecho fundamental en la orientación de la política económica del país que va a tener profundas consecuencias en el desarrollo de las propuestas de planificación territorial y que será objeto de análisis específico. Se trata del paso de la orientación autárquica de la economía a la llegada de las políticas de desarrollo representadas primero por el Plan Nacional de Estabilización Económica (1959) y más tarde por los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social del Estado (1963 -1975). Los instrumentos urbanísticos desarrollados de manera pausada desde los años 40 y que cristalizan en la Ley del Suelo y la previsión de redacción de los planes nacionales y provinciales de Urbanismo, se encontraran con la necesidad de una respuesta rápida del territorio a las nuevas necesidades planteadas por la planificación económica. Este hecho junto a la preponderancia en la jerarquía administrativa concedida a los órganos gestores del Plan de

Desarrollo sobre los vinculados a la ordenación territorial, (la Comisaría del Plan dependerá directamente de Presidencia del Gobierno frente a la posición en el organigrama de la administración de la Dirección General de Urbanismo, como una más de las del Ministerio de la Vivienda), además de enfrentamientos entre sus responsables, dará como resultado la postergación de la política planificatoria de base territorial. A pesar de todo ello el propio Pedro Bidagor entiende la necesaria articulación de Planificación Física y Económica, a través de los documentos de planificación más generales en el nivel el Plan Nacional de Urbanismo y los planes provinciales.

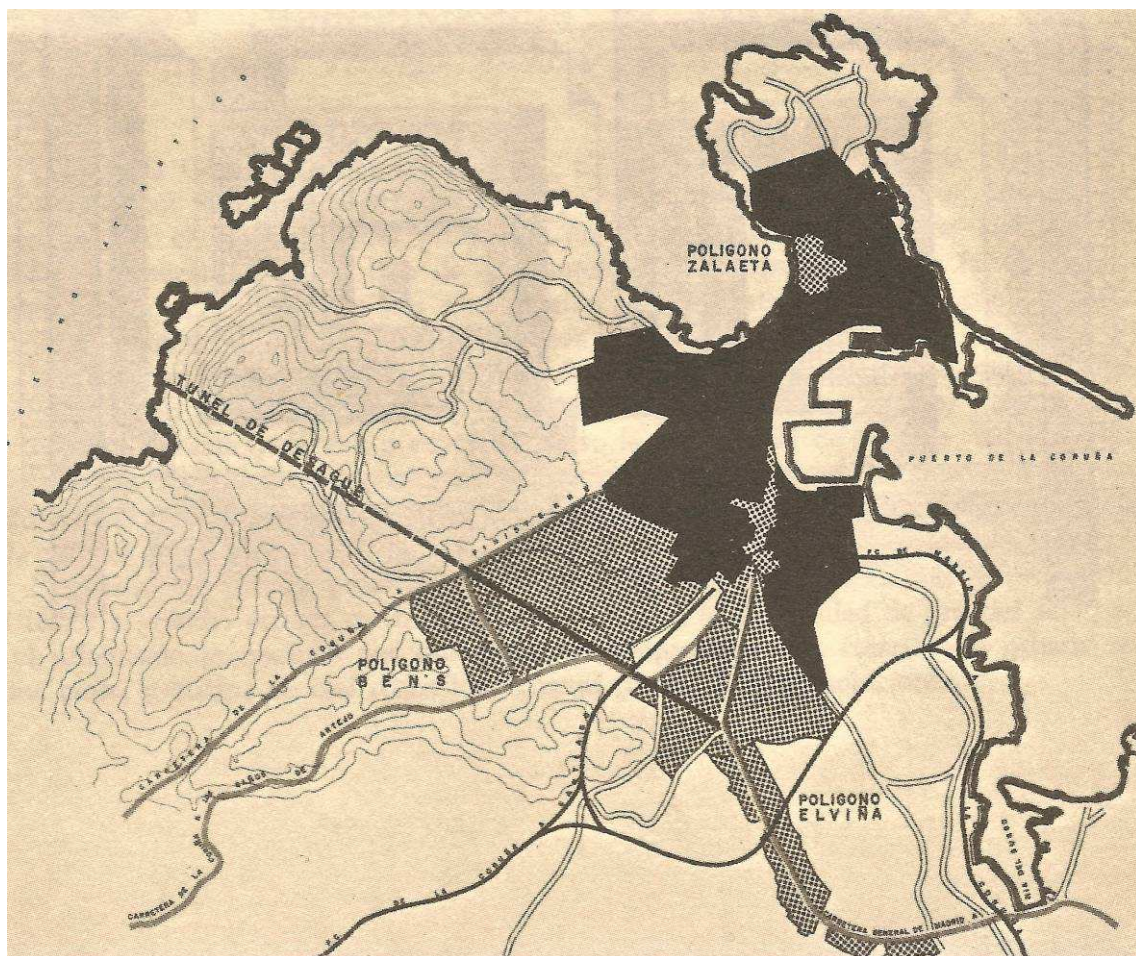
Las referencias a la planificación física en el primer Plan de Desarrollo son escasas y en todo caso quedan en el ámbito de la intención. Si bien aún con carácter escasamente consciente, es clara la potencia en la transformación del territorio que van a presentar tanto las decisiones de localización urbana, las apuestas industriales, la política de reconstrucción como los planteamientos de colonización rural.



Cuando en 1969 se produce la remodelación del gobierno que supone el triunfo definitivo de la línea tecnocrática que había impulsado los planes de desarrollo y llevará aparejada el cambio en el Ministerio de Vivienda desde una posición próxima a la Falange a las posiciones del Opus Dei. El cambio de Ministro supondrá la salida de Pedro Bidagor de la Dirección General y su sustitución por el ingeniero Vicente Mortes Alfonso (quien había sido comisario adjunto del Plan de Desarrollo), con una posición doctrinal basada según la línea general dominante, en la liberalización de suelo para lograr dar respuesta a las necesidades descritas frente a la planificación lenta y ordenada propuesta con anterioridad. Es de destacar la creación en ese momento en el seno de la dirección General de Urbanismo de un Gabinete de estudios, que impulsa de una manera dinámica nuevos trabajos y nuevas visiones sobre la planificación del territorio, dirigido por un joven letrado del



Consejo de Estado, José Manuel Romay Beccaría (n. Betanzos – A Coruña, 1934) y que constituirá un equipo interdisciplinar de jóvenes profesionales entre los que figurarán entre otros los sociólogos Amando de Miguel, el jurista Miquel Roca o el arquitecto Francisco Mangada. La falta de comprensión de la formalización del territorio y la Ciudad como recurso para el desarrollo económico, y la imposibilidad de respuesta planificatoria a las necesidades perentorias, que el desarrollo económico planteaba a la formalización territorial, será una constante en el momento y lastrará el pensamiento y las respuestas al territorio en los años posteriores y aún hasta la actualidad. Esta realidad ayudará a explicar la dicotomía planteada entre la ordenación del territorio y la planificación comarcal de base socioeconómica en Galicia, durante la aplicación del proceso comarcalizador gallego.



La separación entre el orden establecido para la planificación física del territorio por la ley del suelo y la dinámica generada desde los órganos de planificación socioeconómica con el establecimiento de Polos de Desarrollo en siete ciudades españolas y dos Polos Industriales se consolidará con la promulgación de una legislación urbanística especial para estos ámbitos, las ordenanzas especiales, que sitúan estos lugares fuera del esquema general previsto por la ley, y establecen como prioridad, no la formalización del territorio como valor sino, la respuesta rápida a las necesidades de suelo para el desarrollo económico.

Progresivamente las distintas legislaciones sectoriales vinculadas al desarrollo económico, industria, turismo, agroganadera establecieron sus propias legislaciones de incidencia espacial, con gran impacto directo sobre la formalización territorial pero sin voluntad proyectual lo que va a incidir de manera decisiva sobre la formalización del territorio y la Ciudad.

En este contexto, y con una situación de cambio de régimen en el país en los primeros años setenta, se plantea la revisión de la ley del suelo, tarea acometida por el citado gabinete de estudios, luego de la materialización de diferentes trabajos previos. La modificación de la ley criticada en gran medida por factores no vinculados a elementos inherentes al propio texto legal y sí relacionados con la situación general del país, pretende recoger y corregir aquellos fallos detectados en la misma, que había tenido escasa aplicación e incidencia en la transformación urbana y territorial, que como Terán afirma, se había realizado por otras vías debido a la escasa viabilidad de su aplicación en lo referente a los escasos recursos técnicos existentes, la escasa agilidad en la redacción de los documentos y sobre todo la no constitución de los órganos directivos para su materialización. Fenómenos como los descritos son asimilables a los sucedidos con el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia.

Si el primer y segundo Plan de Desarrollo no tienen en cuenta la variable territorial de las políticas de desarrollo económico, el III Plan, a través del

citado gabinete de estudios y en un intento de coordinación transversal, recogerá en distintos momentos éste intento de coordinación de políticas territoriales y económicas mediante formulaciones que pretenden flexibilizar el planeamiento territorial y urbano para dotarlo de mayor agilidad con el fin de dar respuestas a las necesidades de calidad en la formalización física.

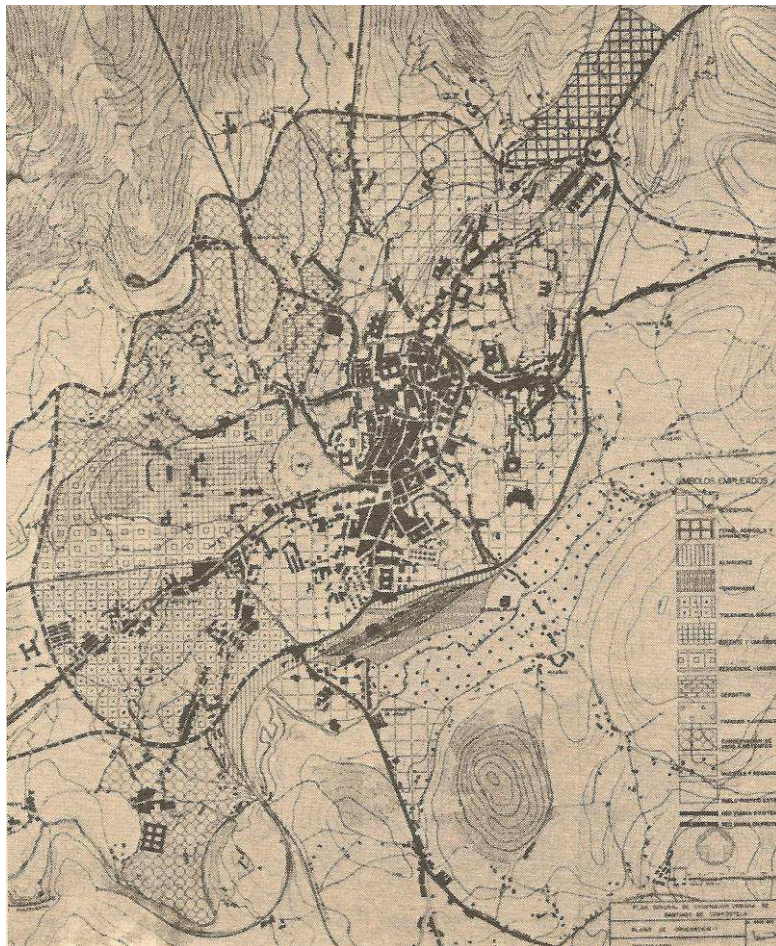
Decididamente ya en contacto con las tendencias europeas que de modo pendular reconocían la imposibilidad de establecer un escenario de imagen finalista para la planificación física del territorio, (sino su consideración como la fijación de escenarios posibles), así como la incorporación de la necesidad de la participación en la planificación urbana y territorial, con una crisis disciplinar que se prolonga hasta nuestro días reduciendo el territorio de la Arquitectura en la gran escala y considerando que el territorio no es objeto de interés para el arquitecto, se plantea la revisión de la ley para corregir además las disfunciones planteadas.

La reforma de la ley planteada por el gabinete de estudios de la Dirección General, propone entre otras medidas la superación del ámbito territorial provincial, en base a principios más flexibles también en lo conceptual, mediante la sustitución de los planes provinciales por los Planes Territoriales de Coordinación, sin ámbito territorial predefinido y orientados a servir de nexo entre la planificación física y socioeconómica en el ámbito supralocal.

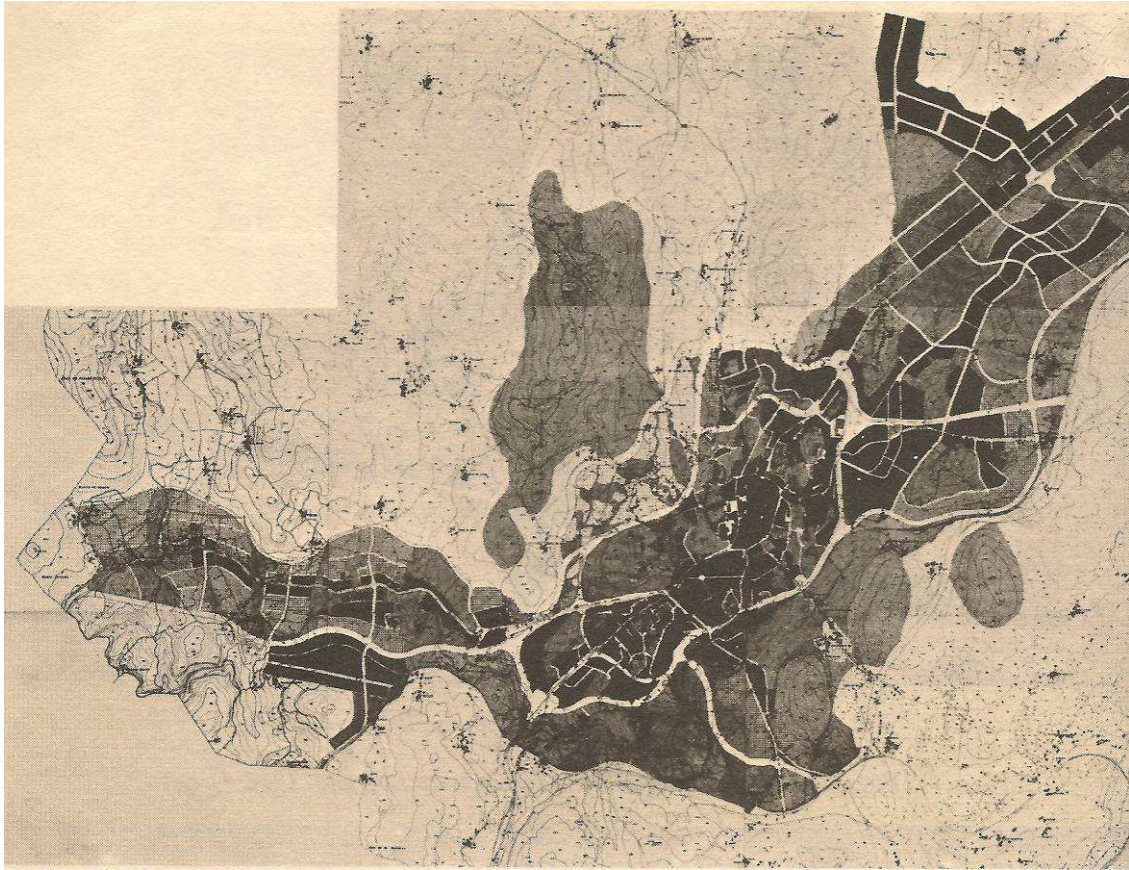
En lo referente a la planificación física recoge ya la subdivisión tradicional de la clasificación del suelo en tres clases: urbano, urbanizable (con las dos tipologías de aquel planificado a corto plazo y otro en expectativa) y no urbanizable, pero con las características de asignar distintos contenidos y posibilidades al Plan General en cada uno de ellos. Además de otras modificaciones la ley pierde, hecho lógico en otro orden de cosas si se atiende la origen de la reforma, parte de su carácter arquitectónico, para volverse más interdisciplinar y flexible. Los reglamentos que desarrollaran la misma, aún vigentes en parte a fecha



de la presente, además de los proyectos de otros reglamentos que el gabinete de estudios llevará adelante y no llegarán a ver la luz, constituyen hitos que el tiempo viene a valorar la labor desarrollada, más allá de las críticas coyunturales, a ésta y a la reforma de la propia ley.







A partir del año 1976, la aprobación de la Constitución y la definición de un nuevo Estado descentralizado prometían la posibilidad de un escenario distinto, que se vio aún más condicionado con la integración de España en la Unión Europea (1 de enero de 1986), estableciendo un rango superior para la planificación urbana y territorial.

El vaciado de competencias de la Administración Central en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, (fórmula que ya se empieza a emplear sobre todo en círculos sociológicos, geográficos y económicos, con el fin de soslayar el carácter proyectual de los planes territoriales y en relación a las teorías predominantes en la época, así como una cierta dejación por parte de los arquitectos, de las preocupaciones por el regional planning en dirección a la construcción de la Ciudad), a favor de las autonomías sin la correspondiente asignación de recursos técnicos y ausencia de pensamiento teórico que de cobertura a realidades diferentes, supone en realidad la necesidad de construir un

nueva administración capaz desde lo regional, de dar respuestas a necesidades técnicas, organizativas y de pensamiento para las cuales una administración autonómica periférica inexistente no se encontraba preparada, y que formará parte del escenario que en Galicia, definirá la puesta en marcha del Plan de desarrollo Comarcal en el marco de las políticas de Desarrollo Regional y a las establecidas para la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.

El estatuto de Autonomía de Galicia de 1978 recoge la competencia plena en materia de ordenación territorial, de la comunidad Autónoma, pero no es hasta 1985, con la publicación de la Ley de Adaptación de la del Suelo a Galicia (LASGA), cuando el gobierno autónomo estableció un principio de marco jurídico propio para la Comunidad Autónoma. Al amparo de este texto legal se reconoció, sin cuestionarse en ningún momento, el modelo proyectual instaurado por la ley del suelo de 1956, la realidad específica del territorio gallego, plasmado con carácter exclusivo en el reconocimiento del núcleo rural, como entidad territorial de asentamiento humano en el territorio específico de Galicia, y por tanto con difícil encaje, en el suelo no urbanizable de la Ley de 1975. Podríamos decir, de modo grueso que la evolución de la visión diferencial que del territorio han tenido las leyes urbanísticas en Galicia desde la LASGA, tienen que ver fundamentalmente con la regulación del territorio rural y la visión de su materialización física como soporte de asentamiento de entidades residenciales, de núcleos rurales, no pudiendo hablar de materialización proyectual, al estar esta en gran medida ausente esta suplida por la solución a los problemas legales de clasificación del suelo. En efecto la consideración de la condición de los núcleos rurales y sus características así como las respuestas a la evolución progresiva de un territorio rural fundamentalmente agroganadero, a otro de comportamientos claramente urbanos en entre los años 1985 y 2002, explicarán además de otras variables, las sucesivas leyes que sobre el territorio promulgará la comunidad autónoma entre esos años.



La estructura legal que va a dar cobertura a la planificación territorial de carácter físico no partirá en términos escalares, de una ley urbanística propiamente dicha sino que tras la adaptación práctica que supone la LASGA y una vez resueltos con ella determinados problemas urgentes que al territorio se le plantean, en 1995 se redacta una primera Ley de Ordenación del Territorio<sup>35</sup> gallega que conformó la cúspide de referencia de la planificación física en Galicia y desde la cual se tendrá que vertebrar la planificación municipal y supramunicipal. Pero si como se ha señalado, la presencia de un incuestionado modelo formal territorial en España desde el año 1956, asumido por las sucesivas reformas legales, dio y ha dado como resultado una preexistencia casi arqueológica de propuestas teóricas y formales, en definitiva arquitectónicas del territorio, la ley gallega de 1995 se plantea como un instrumento jurídico capaz de dar respuesta a la planificación física pero carente de modelo formal propio.

La ley no propone modelo territorial propio sino que se limita a establecer aquellos instrumentos que en su desarrollo tendrán que configurar la formalización en la escala territorial de Galicia. De esta manera al confiar su virtualidad, a su desarrollo en Planes y no ser propositiva, desde el punto de vista del modelo territorial y urbano, frente a la tradición de las legislaciones urbanísticas anteriores, resultado del buen hacer de arquitectos que pensaban en el proyecto del territorio, difirió el problema a unos instrumentos de ordenación superior que por desconfianza de sus mentores políticos, y por la incomprensión de los actores sociales a su utilidad algunos de ellos no se aprobarían hasta dieciséis años después<sup>36</sup>, privando a la comunidad autónoma, igual que años antes había sucedido con el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales o los Planes Directores Territoriales de

---

35 Ley 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, de Ordenación del Territorio de Galicia

36 Las Directrices de Ordenación del Territorio, figura de planificación física superior, serán aprobadas mediante decreto 19/2011 de 10 de febrero.

Coordinación, de documentos de planificación y coordinación superior que dotarán de modelo a la redacción del planeamiento municipal.

Por el contrario, desde la aprobación de la LASGA, los ayuntamientos, fueron redactando con gran lentitud documentos de ordenación municipal, que frente a la opinión generalizada que traza un panorama desolador de la situación de la planificación en Galicia, fueron dando respuesta, seguramente insuficiente a las necesidades planteadas, siendo los únicos documentos de planificación y formalización del territorio realmente materializados, con no pocos problemas para la administración municipal gallega.

De los instrumentos previstos por la Ley de Ordenación do Territorio de Galicia, Directrices de Ordenación del Territorio, Planes Territoriales Integrados, Programas Coordinados de Actuación, Planes y Proyectos Sectoriales y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, solo estos últimos han sido redactados desde entonces sistemáticamente, lo que expresa la ausencia de una planificación integral y omnicomprensiva en Galicia más allá de la planificación sectorial, llegándose a convertir estos en auténticos subvertidotes del orden planificador al tenerse que adaptar los Planes Generales a sus determinaciones superiores, aun cuando presenten una visión sectorial del territorio cerrando el círculo de la Planificación imposible.

Es interesante la referencia que la Ley de Ordenación del Territorio realiza a los Planes Comarcales, dimanados del Plan de Desarrollo Comarcal autonómico, al considerarlos Programas Coordinados de Actuación y de esta manera, con la aquiescencia de sus impulsores, sacarlo con claridad de la planificación física, para incardinarlo en el ámbito de la planificación socioeconómica, aunque no con el peso político que habían tenido los Planes de Desarrollo estatales.

Según lo señalado, los esfuerzos de articular el territorio en Galicia no estaban orientados por la ley de ordenación del territorio. Esta función referencial, establecida de hecho por la poca importancia concedida a la planificación territorial de orden superior, y por el carácter

escasamente imperativo que se le atribuyo, fue asumida en un departamento diferente por el Plan de Desarrollo Comarcal que fue capaz de establecer límites y, hasta cierto punto prioridades de modelo territorial a través del mapa Comarcal de Galicia. Estos esfuerzos se orientaron desde la planificación física al escalón inferior del Planeamiento a través de la Ley do Solo de Galicia, que en 1997<sup>37</sup> ve la luz y que supone el primer texto urbanístico maduro de carácter autonómico. Este texto consagra la diferenciación entre planificación urbanística y ordenación territorial, que como ya hemos visto se confía a su legislación específica, dejando el escalón superior del planeamiento para el ámbito provincial, en una situación que denota ya desde el inicio la duda en lo referente a los ámbitos territoriales de referencia y cuales serían los organismos responsables del impulso, vigilancia y gestión de los diversos planes.

Con el cambio legislativo estatal que suponen las sucesivas modificaciones de las leyes de referencia, leyes del suelo de 1992, 1998, y 2007, en Galicia se lleva adelante un esfuerzo de adaptación de la legislación que pretende por primera vez atender a la problemática específica del territorio gallego con carácter omnicomprensivo. La ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia recoge en su título preliminar la especificidad y la necesidad de tomar conciencia de la importancia de la ordenación del territorio rural gallego.

La ley del año 2002, modificada con posterioridad en diferentes ocasiones, asumió decididamente el carácter municipal del planeamiento, (aún manteniendo la figura de las Normas Complementarias y Subsidiarias de carácter provincial para aquellos municipios carentes de Plan), y la especificidad del Plan General de Ordenación Municipal, como figura única de planificación física, estableciendo para la ordenación superior la referencia a la ley de

---

<sup>37</sup> Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

Ordenación del Territorio de 1995. La ley en lo referente al modelo territorial, asume los presupuestos formales decantados desde la Ley del Suelo de 1956, apostando por un modelo urbano macizo y continuo. No obstante este nuevo texto legal incidirá sobre el modelo planteado para la proyectación del territorio rural gallego apoyando su propuesta en la preservación de la estructura nuclear preindustrial del paisaje de Galicia, y estableciendo para el suelo rustico carácter de reserva productiva vinculada al sector primario. Según lo señalado en lo referente a los fundamentos territoriales de la tesis, la ley 9/2002 asume para alguno de los documentos integrantes del planeamiento general, el Estudio del Medio Rural y el Modelo de Asentamiento Poblacional, el ámbito parroquial como referente para el análisis, planteando en definitiva un modelo espacial propio para el territorio rural, que aunque no coherente en la secuencia de continuidad Aldea, Parroquia, Municipio, si reconoce la continuidad entre el núcleo rural como entidad física básica de asentamiento residencial, la Parroquia como ámbito espacial coherente para el análisis y el Municipio como espacio y marca administrativa para la planificación integrada. La conexión con la Comarca desaparece de la ley que solamente se mantiene la posibilidad difusa de que los planes generales de ordenación municipal pudiesen ser redactados "abarcando uno o varios términos municipales completos".

#### **4. Fundamentos planificatorios.**

La concepción del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia recibirá una fuerte influencia de los postulados planteados en las teorías de la planificación económica desde los años sesenta, como se refleja en numerosos textos vinculados al mismo<sup>38</sup>: Su concepción teórica no puede ser explicada sin el estudio de casos que teniendo su origen en la planificación de base económica de los primeros dos tercios del siglo XX, constituyeron referencias inmediatas para el Plan comarcal.

Pero el auténtico referente para la construcción del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, hito originario y punto de partida, sin cuyo estudio no podría ser explicado el proceso histórico de la Comarcalización de Galicia desde el punto de vista teórico, legal e institucional, lo constituye el Plan de Desarrollo Económico y Social estatal de 1964 y los dos que lo siguieron.

##### **4.1. Antecedentes teórico - prácticos.**

Para situar el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia en un contexto teórico es necesario remontarse a postulados como los establecidos en los "Modelos de Desarrollo Regional" enunciados a finales de los años 50. Estos modelos, intentando explicar y dar respuesta a la estructura territorial y urbana desde el punto de vista económico, proponen evidentemente, de ser leídos en un plano diferente, explicaciones y respuestas a la estructura formal y construida del territorio y la Ciudad. Probablemente el más significativo de estos modelos, según lo establecido por Precado Ledo<sup>39</sup> es el propuesto por Myrdal (1957)

---

<sup>38</sup> Las referencias aparecen entre otros textos, en la comunicación presentada por Andrés Precado Ledo y el autor, bajo el título "La Ciudad Comarcal, a diffused-green city region" en el XX congreso AIU – Isocarp: "The Future of Industrial Regions - Regional Strategies and Local Action towards Sustainability", celebrado en Gelsenkirchen, Alemania en 1999; en diferentes textos explicativos del Plan de Desarrollo Comarcal y en la propia exposición de motivos de la Ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal de Galicia

<sup>39</sup> Precado Ledo, Andrés. "La Coruña metrópoli regional". Serie economía y territorio. Ed. Fundación Caixa Galicia. 1990.

denominado de “crecimiento acumulativo”. Este modelo afirma que a medida que el sistema económico evoluciona las actividades tienden a ubicarse en los lugares más eficientes, que coinciden en la mayor parte de los casos con las áreas de mejores condiciones comparativas iniciales (recursos primarios, nodos de transporte, etc.) que se convierten de esta manera en centros de innovación y conocimiento generando nuevas sinergias. Cuando este proceso tiene continuidad en el tiempo, las ventajas que ofrece el Área Central comienzan a generar fenómenos de equilibrio debido a los costes de localización y por tanto se materializan fenómenos de difusión de las implantaciones en los territorios del entorno con redistribución de las actividades. El Centro motivado por sus ventajas comparativas mantiene su preeminencia, pero los procesos de descentralización (deslocalización, en términos actuales), son cada vez más importantes.

Modelos de características semejantes fueron desarrollados por Hirschman (1958) sobre la “polarización” y Friedmann (1960), que completó ambos con el modelo Centro-Periferia. Éste se basa en que las desigualdades espaciales están asociadas a transformaciones espaciales que acompañan al ciclo de crecimiento económico.

De influencia relevante en los modelos planificación económica europeos del siglo XX, en la planificación estatal española, y por tanto indirectamente en el Plan de Desarrollo Comarcal, fueron los postulados de la planificación centralizada soviética, llevada adelante a través de los trece Planes Quinquenales la planificación de la economía cada en el país con un horizonte temporal de cinco años, con un fuerte control estatal e incidiendo en diversas variables estratégicas en cada uno de ellos. Otro modelo relevante para la planificación económica española de los años sesenta y setenta, lo constituirá el modelo francés de desarrollo de los años cincuenta que se prolongará entre los años 1946 y 1973. En este modelo, planteado por el gobierno del general De Gaulle, se proponía que dentro de la economía mixta, el papel de intervención del Estado debería ser más activo para garantizar el logro del desarrollo



y el impulso económico. El pilar básico de la economía francesa fue la planificación estatal. La misma apuntó a guiar la producción antes que a controlarla. La planificación francesa se llevó adelante a través de planes cuatrienales. Los sucesivos planes se plantearon objetivos diversos, desde la expansión de la industria pesada hasta la consolidación de beneficios sociales para jubilados y asalariados de bajos ingresos, pasando por el desarrollo científico y tecnológico.

#### **4.2. El “Plan Badajoz”.**

Si los planes quinquenales soviéticos o los cuatrienales franceses constituyen referencias europeas vinculadas a la planificación económica centralizada, planes como el Plan Badajoz español, constituyó un ejemplo – ensayo de alcance limitado, pero que en los años cincuenta supone un ejemplo de Plan regional en el cual con carácter sectorial en lo económico y acotado en lo espacial, se plantea la continuidad de diferentes escalas de planificación con continuidad en la materialización física y arquitectónica de la misma a través de los procesos de colonización.

El “Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la Provincia de Badajoz” publicado en B.O.E. de fecha 7 de abril de 1952 constituye un primer ejemplo de planificación omnicomprensiva en el territorio rural en España y tal y como afirma Juan Medina<sup>40</sup>:

*“Cincuenta años más tarde para un viajero accidental por tierras de Extremadura, el Plan Badajoz es en esencia la creación humana de un nuevo paisaje agrario – miles de hectáreas de regadío como un inmenso islote rodeado de secano y dehesas- y se descubre singularmente en los pueblos de colonización esparcidos por las vegas del Guadiana.”*

---

<sup>40</sup> Medina, Juan. “El Plan Badajoz y el desarrollo económico de la provincia”. Tecnigraf editores. 2002.

Esta visión, si bien parcial y formal, apunta un punto de vista en el que se entiende que planificación socioeconómica, construcción del territorio, Urbanismo y Arquitectura se encuentran íntimamente ligados.

**Artículo décimo.**—El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Agricultura, podrá declarar obligatoria la repoblación de determinado monte, bien en su totalidad o en parte.

Declarada esta obligatoriedad, y en el caso de que el propietario, bien con sus propios medios o bien haciendo uso de los auxilios que reciba de la presente Ley, no realice su repoblación en la forma y plazos que se le señalen por el Patrimonio Forestal del Estado, se procederá por éste a ejecutar tal repoblación con sus propios medios y organización, estableciendo a tal efecto, y con carácter forzoso, el correspondiente consorcio, a tenor de lo que a este respecto establece el artículo dieciséis de la Ley de diez de marzo del mil novecientos cuarenta y uno, y recurriendo a la expropiación forzosa únicamente en el caso de tratarse de montes de propiedad particular.

**Artículo undécimo.**—El Patrimonio Forestal del Estado en las localidades en que realice obras y trabajos propios de su función, podrá repoblar una parcela o parcelas para uso exclusivo de las escuelas nacionales sobre terrenos cedidos en usufructo, bien por el Estado o, en su caso, por el correspondiente Municipio, bajo la condición de que funcione como Coto Escolar de Previsión, conforme a las disposiciones por que se rijan estas Instituciones.

**Artículo duodécimo.**—Por el Ministerio de Hacienda se adoptarán las medidas necesarias para que, a partir del actual ejercicio económico de mil novecientos cincuenta y dos, sea incrementada, con cargo a la Deuda pública que se emita o a los recursos que a tal efecto se arbitren, la subvención del Estado al Patrimonio Forestal del Estado en cien millones de pesetas, o sea hasta la cifra de doscientos cincuenta millones de pesetas anuales, para atender a los fines derivados del cumplimiento de la Ley de diez de marzo de mil novecientos cuarenta y uno, así como a los que se encomiendan a este organismo por la presente Ley.

**Artículo decimotercero.**—Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo que en la presente Ley se establece, quedando facultado el Ministerio de Agricultura para dictar las normas necesarias para el mejor cumplimiento de lo ordenado.

Dada en el Palacio de El Pardo a siete de abril de mil novecientos cincuenta y dos.

FRANCISCO FRANCO

**LEY DE 7 DE ABRIL DE 1952 sobre el Plan de obras colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz.**

La preocupación de solucionar los problemas sociales planteados en España por medio de un aumento de la riqueza nacional y del estudio completo de las posibilidades de cada comarca, ha llevado, al iniciar esta tarea por la provincia de Badajoz, al convencimiento de que se impone la máxima celeridad en la transformación de las zonas regables que, aprovechando las aguas del río Guadiana y sus afluentes, pueden ser colonizadas en dicha provincia. Coincidente con esta orientación, también preocupa al Gobierno aprovechar al máximo, mediante su industrialización, los productos que con la transformación agrícola se obtengan y los recursos naturales de todo orden existentes en la provincia. La doble finalidad económica y social que con esta orientación se persigue, ha sido desarrollada en el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz que, encomendado a la Comisión técnica mixta, designada al efecto por Orden de la Presidencia del Gobierno de once de septiembre de mil novecientos cincuenta y uno, ha sido redactado y sometido al oportuno estudio por los Ministerios correspondientes y a la superior aprobación del Consejo de Ministros.

En la actualidad se está llevando a la práctica una parte de dicho Plan en la zona regable del canal de Montijo, que domina una superficie de quince mil hectáreas, con el ritmo que permiten las cifras presupuestarias y elementos de otro orden de que se dispone.

La necesidad de modificar profundamente el ritmo de las obras incluidas en el Plan obliga a dedicar al mismo aquel esfuerzo eficaz acorde con las finalidades económicas y sociales que se persiguen y con el volumen del mismo.

En el Plan se incluyen aquellos aspectos relativos a la industrialización, que si bien no competen en todos los casos a la pura acción estatal, han de ser objeto algunas veces de estímulos económicos o de otra índole que permitan su desarrollo en plazos previstos, anticipándose en ocasiones a la transformación agrícola que con el Plan se pretende. Una pequeña parte del aspecto industrial del Plan queda encomendado al Instituto Nacional de Industria por su carácter específico de investigación minera y por referirse a la implantación de industria con nuevas técnicas, cuyo desconocimiento retraería a la iniciativa privada.

El caudal regulado de que puede disponer el Guadiana asciende a los mil millones de metros cúbicos anuales, que permiten el riego de más de cien mil hectáreas, cuya situación y transformación se estudia en el Plan.

La rentabilidad de esta obra estudiada en el ya repetido Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de Badajoz, que por esta Ley se aprueba, queda plenamente asegurada, tanto por los reintegros del Estado y canon de riego, como por las imposiciones fiscales futuras de la zona regable, ya que el Tesoro percibe, a través de las rápidas mallas del Fisco, la parte del sedimento que la riqueza creada deposita en cada una de sus transformaciones.

La experiencia conseguida en las obras realizadas al regular y utilizar el agua mediante la aplicación de las Leyes vigentes sobre colonización de las grandes zonas regables, permite asegurar también una rápida transformación, a fin de que la rentabilidad de la obra no se demore.

El Plan que se aprueba tiene un plazo de desarrollo previsto en catorce años, y con esta Ley se asegura la dotación económica precisa para su ulterior y total desenvolvimiento, así como el instrumento administrativo idóneo para garantizar su ejecución.

La ejecución de este Plan para la provincia de Badajoz, así como los que del estudio de otras provincias se derivan, ofrecerá la posibilidad de lograr con rapidez la redención de estas zonas de España donde existe un notorio desequilibrio entre sus riquezas naturales y el aprovechamiento actual de las mismas, que es con frecuencia causa de paro agrícola y de bajo nivel de vida, problemas ambos que pueden remediarse simplemente por un aumento de riqueza basado en una aplicación racional del trabajo.

En su virtud, y de conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes Españolas,

**DISPONGO:**

**Artículo primero.**—Se aprueba el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la provincia de Badajoz, de conformidad con el estudio del Proyecto redactado por la Comisión Técnica Mixta designada al efecto por Orden de la Presidencia del Gobierno de once de septiembre de mil novecientos cincuenta y uno.

El desarrollo de dicho Plan se encomienda a la Presidencia del Gobierno y a los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria.

**Artículo segundo.**—Comprende el Plan a que se refiere el artículo anterior las siguientes obras, instalaciones y servicios:

- a) Pantanos y presas de derivación del Cijara, con contra-embalse de Puerto Peña, Orellana, Zújar, Montijo y

Según lo establecido con anterioridad, el 7 de abril de 1952 se publica en el B.O.E. la ley sobre el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación de la Provincia de Badajoz. En su exposición de motivos se recoge “La preocupación de solucionar los problemas sociales planteados en España por medio de un aumento de la riqueza nacional y del estudio completo de las posibilidades de cada Comarca ha llevado, al iniciar esta tarea por la Provincia de Badajoz, al convencimiento de que se impone la máxima celeridad en la transformación de las zonas regables que, aprovechando las aguas del río Guadiana puedan ser colonizadas en dicha Provincia. Coincidente con esta orientación también preocupa al gobierno aprovechar al máximo mediante su industrialización los productos que con la transformación agrícola se obtengan y los recursos naturales de todo orden existentes en la Provincia”.

Es relevante el hecho de que el concepto de colonización del territorio, que ya ha sido analizado en el capítulo dedicado a la obra de Ildefonso Cerdá, aparece desde el inicio orientando el Plan y la característica del mismo de referirse transversalmente a todos los recursos naturales (sector primario) y a su transformación industrial (sector secundario), con la dotación de infraestructuras necesarias para llevar adelante estas actuaciones.

En la citada ley se recoge como organismo redactor del Plan la Comisión Técnica Mixta creada al efecto por Orden de la Presidencia<sup>41</sup> del Gobierno de 11 de noviembre de 1951 y como experiencia piloto en curso el “Plan en la zona regable del Canal de Montijo “que domina una superficie de quince mil hectáreas”.

En la ley se recoge la necesidad de llevar adelante con carácter simultáneo a las operaciones de transformación agraria otras de tipo industrial, encomendando estas en parte al Instituto Nacional de

---

<sup>41</sup> Es reseñable el hecho de que en los procesos de planificación centralizada la responsabilidad administrativa siempre ha presentado máxima categoría institucional.

Industria “por su carácter específico de investigación minera y por referirse a la implantación de industrias con nuevas técnicas cuyo desconocimiento retraerían a la empresa privada”.

El Plan presenta un ámbito de actuación de más de cien mil hectáreas y un ámbito de desarrollo previsto de catorce años con la asignación económica correspondiente por anualidades y partidas con un montante global de cinco mil trescientos setenta y cuatro millones seiscientos veinte mil pesetas de entonces (el equivalente a treinta y dos millones trescientos dos mil ciento dieciséis euros con setenta y seis céntimos de euro).

En el articulado de la ley se recogen los distintos aspectos regulados. Se establece la responsabilidad de la Presidencia del Gobierno y los ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria y se especifican las obras recogidas en el Plan y que son las siguientes:

- a) Pantanos y presas de derivación del Cijara con contra embalse de Puerto Peña, Orellana, Zujar, Montijo y Alange, y aprovechamientos hidroeléctrico a pie de presa y líneas de interconexión de energía eléctrica entre aquellos y de unión de dichos saltos de pie de presa con la red general de transporte de energía eléctrica.
- b) Canales de conducción y redes de acequias principales correspondientes a las zonas regables de de las Vegas Bajas (dominados por los canales de Montijo y Lobón) y Vegas Altas (dominados por los canales de Orellana y Zújar), con superficies respectivas de treinta y seis mil y sesenta y nueve mil hectáreas, y los aprovechamientos hidroeléctricos que resultan de los mismos y sus líneas de interconexión de energía eléctrica entre aquellos y de unión de dichos saltos de pie de presa con la red general de transporte de energía eléctrica.
- c) Transformación y colonización de las zonas regables antes indicadas mediante aplicación de la vigente Ley sobre

colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, de veintiuno de abril de mil novecientos cuarenta y nueve, comprendiendo la construcción de pueblos, redes secundarias de acequias, desagües y caminos y otras obras, servicios e instalaciones complementarias.

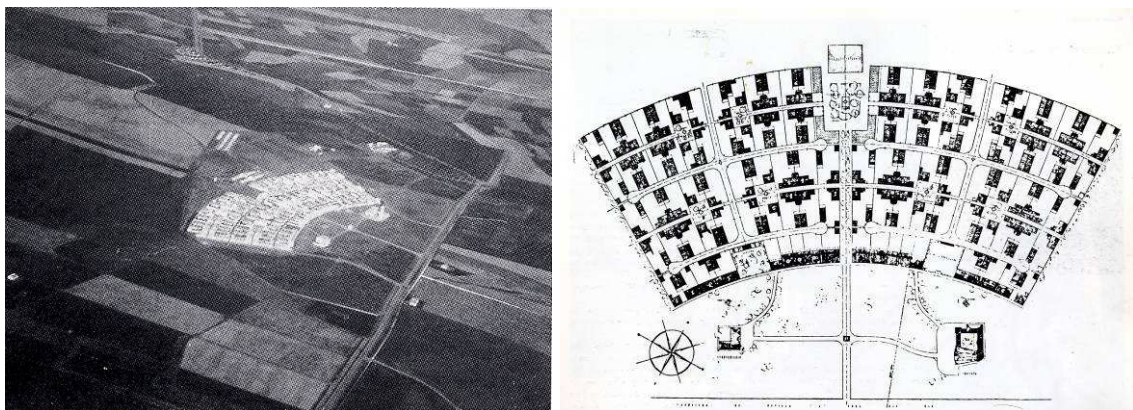
- d) Aprovechamiento de los recursos naturales de dicha Provincia. Creación de pequeños regadíos.
- e) Creación de nuevas industrias transformadoras y derivadas de los productos agrícolas y subproductos obtenidos de los nuevos regadíos.
- f) Repoblación forestal
- g) Obras de adaptación de la red de transporte de la Provincia de Badajoz a la nueva ordenación productiva creada como consecuencia de este Plan .

Para llevar adelante estas actuaciones se establece un cuadro de inversiones para cada una de las iniciativas desglosado para los catorce años de vigencia del Plan. Las cifras globales previstas para el total de los catorce años de vigencia del Plan son las siguientes:

- a) para construcción de pantanos, presas, canales y acequias principales se destinan 2.412.795.000 de pesetas.
- b) para obras de transformación agrícola y colonización 1.800.000.000 de pesetas.
- c) para repoblación forestal se prevén 163.500.000 pesetas.
- d) con destino al acondicionamiento de la red de caminos se destinan 113.925.000 de pesetas.
- e) para el ferrocarril Zafra-Huelva y Talavera de la Reina a Villanueva de la Serena 842.400.000 de pesetas.
- f) Con destino al acondicionamiento de los puertos de Huelva y Sevilla la cantidad de 42.000.000 de pesetas.

Del análisis de la previsión de inversiones se desprende la importancia de las obras previstas en el Plan vinculadas a la transformación agrícola y a la colonización que suponen el 33% del global de la inversión prevista en los catorce años de vigencia del Plan.

En el resto del articulado de la ley se establecen los modos de financiación del Plan y se habilitan créditos extraordinarios para determinadas actuaciones en las anualidades de 1952 y 1953.



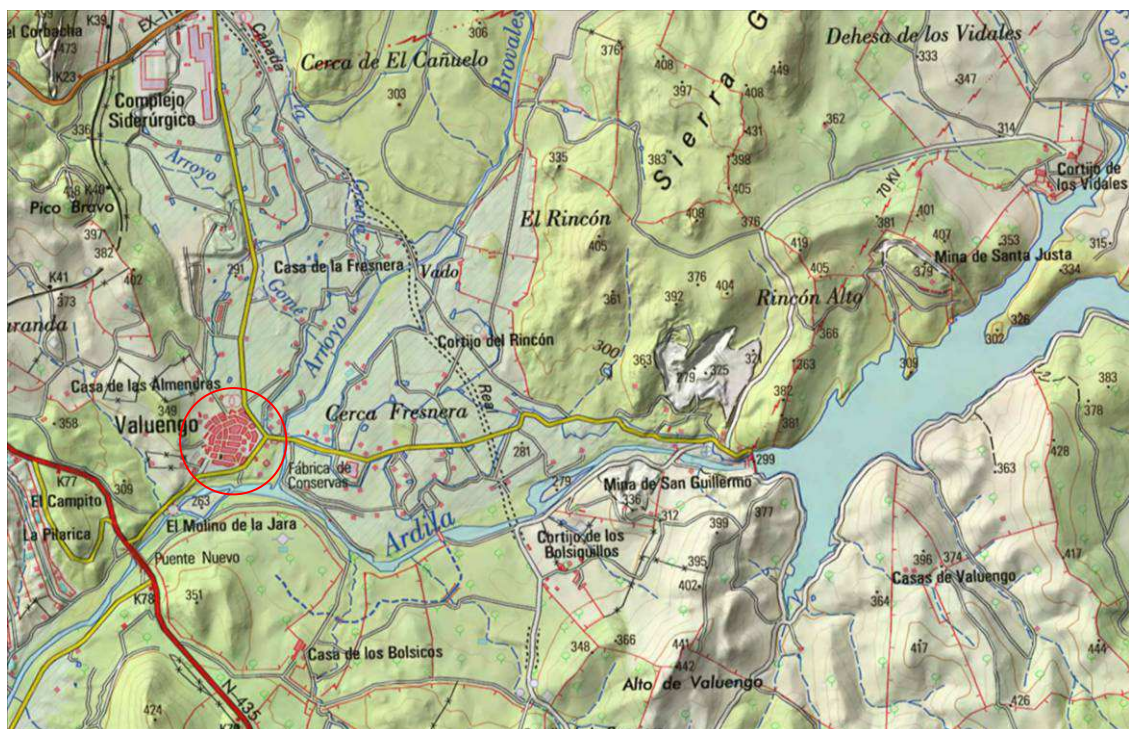
En el artículo octavo se facultaba al Ministerio de Industria par adjudicar, mediante concurso, aquellas industrias que en el Plan se aprueben, y a utilizar la ley de expropiación forzosa. Especial interés presentaba el artículo noveno en el que se determinaba para el desarrollo del Plan la creación dependiente de la Presidencia del Gobierno una Comisión Permanente de Dirección del Plan que se constituye por los Directores Generales de Obras Hidráulicas, de Carreteras y Caminos Vecinales, de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, y de Puertos y Señales Marítimas, el Director General de Trabajo, de Industria y de Minas, el Director General de Colonización y del Patrimonio Forestal del Estado, el Delegado Nacional de Sindicatos, el Gerente del Instituto Nacional de Industria y el Presidente de la Diputación Provincial de Badajoz.

Es importante señalar el intento de incluir en esta Comisión de Dirección a todos aquellos representantes de la administración con incidencia en



la transformación del territorio así como la ausencia en la misma de cualquier integrante del sector privado. En el articulado se determinaba que sería la presidencia del gobierno la que designara de entre los miembros de la citada Comisión el cargo de Presidente.

El artículo diez establecía la designación de un Comité de Coordinación y Gestión con misión ejecutiva integrado por los directores generales de Obras Hidráulicas , Industria, Colonización y un Secretario Gestor. Se establecía la designación de este Secretario Gestor por la Presidencia del Gobierno a propuesta de los Ministros de Obras Publicas, Industria y Agricultura. Este comité de Coordinación tenía la obligación de presentación de un Plan Ejecutivo anual o bienal para su aprobación por el Consejo de Ministros previo informe de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura.







### 4.3. El Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967<sup>42</sup>

B. O. del E.—Núm. 312

30 diciembre 1963

18195

# **PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL** **AÑOS 1964 A 1967**

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El proceso de reconstrucción y desarrollo operado en la economía española durante los dos últimos decenios (1) ha llegado a un grado de madurez que aconseja formular un Plan general en que se establecen, con visión de conjunto, los objetivos inmediatos de la política económica y se adoptan las medidas necesarias para alcanzarlos.

El propósito fundamental del Plan es conseguir, al ritmo más rápido posible, una elevación del nivel de vida de los españoles, que responda a las exigencias de la justicia social, y favorezca, al mismo tiempo, el desenvolvimiento de la libertad y la dignidad de la persona.

La economía nacional al finalizar el primer tercio de este siglo se desarrollaba a un ritmo lento y con marcada inferioridad respecto de la de los demás países de Europa Occidental, como consecuencia de múltiples causas, especialmente la inestabilidad política del siglo XIX, que nos mantuvieron alejados de la primera Revolución industrial y determinaron un nivel económico muy poco satisfactorio. Esta situación, con sus graves e inevitables repercusiones sociales, culminó en la profunda crisis del período de 1931 a 1939.

Para tener una idea de la magnitud de la reconstrucción llevada a cabo, tras una Guerra de Liberación de cerca de tres años que desarticuló la ya muy débil economía nacional, basta considerar que durante la contienda la población activa disminuyó en medio millón de hombres (2), se produjeron graves destrucciones y cuantiosos daños materiales (3), se nos dejó de 510 toneladas de oro (4), y los gastos militares de ambos Ejércitos rebasa-

(2) Estimación realizada sobre la base de la población activa según el censo de 1940 y su comparación con la cifra que normalmente hubiera alcanzado de haber seguido la tendencia del censo anterior (1920-1930). Cfr. *Anuario de estadística*, Madrid, 1950.

(3) A consecuencia de la guerra, además de numerosos edificios públicos, resultaron totalmente destruidos 750.000 viviendas y otras 250.000 la fueron parcialmente. La destrucción fue especialmente intensa en 1935 ciudades y pueblos que sufrieron destrucciones superiores al 60 por 100 de sus edificios.

En cuanto a los transportes, los ferrocarriles perdieron 1.359 locomotoras, es decir, el 41,6 por 100 del parque existente en 1936; 33.049 vagones (40,3 por 100 del total) y 3.700 coches de viajeros (71,2 por 100 del total). En las carreteras, los daños sufridos fueron de consideración, especialmente en lo que respecta a las obras de fábrica, que fueron voladas en gran número. La marina mercante sufrió la pérdida de 235.000 toneladas.

A todo ello hay que añadir los graves daños ocasionados en la agricultura y en la industria de cuya importancia da idea el aumento de la producción que experimentaron las respectivas producciones en ese período, y que reflejan los siguientes índices calculados por el Consejo de Economía Nacional.

(1) Índices expresivos de este desarrollo son los siguientes:  
(Base 1853-54 = 100)

	1940	1950
Producción agrícola .....	77,8	129,6
Producción minera .....	62,8	128,2
Producción industrial .....	69,5	201,7
Renta nacional global (*) .....	98,7	144,0
Renta por habitante (*) .....	76,1	120,9

(\*) En pesetas constantes.

Fuente: Consejo de Economía Nacional.

	1935	1959
Producción agrícola .....	97,3	76,7
Producción industrial .....	103,3	72,3
Renta nacional global (en millones de pesetas 1920) .....	25.289,0	12.784,0
Renta per capita (en pesetas 1920) .....	1.022,0	740,0

(4) Las 7.800 cajas sacadas del Banco de España contenían:

	Nominal	Gramos	Ley	Gramos oro fino
Pesetas españolas .....	713.263.255	107.351.329,55	0,900	91.216.180
Francos franceses .....	394.269.270	94.743.548,02	0,900	85.369.211
Dólares americanos .....	138.263.348	27.698.051,53	0,900	204.628.545
Marcos alemanes .....	401.000	138.069,2	0,900	143.182
Liras italianas .....	10.274.580,5	81.327.781,2	0,9168	75.545.847
Francos belgas .....	4.300.000,0	1.385.626,0	0,900	1.345.163
Liras italianas .....	3.600.000	1.126.508,4	0,900	1.040.857
Reis portugueses .....	10.000	25.371,8	0,900	31.804
Pecas portuguesas (antiguas) .....	—	318.603,3	0,900	285.743
Rublos rusos .....	75.000	64.434,0	0,900	37.991
Francos austríacos .....	799.990	237.401,5	0,900	231.561
Pesos mejicanos .....	105.765	88.021,0	0,900	79.224
Pesos argentinos .....	4.125	6.689,8	0,900	6.000
Pecas chilenas .....	100	59,9	0,900	53
Florines holandeses .....	10	6,7	0,900	5
Francos suizos .....	300.000	95.654,9	0,900	86.990
Lingotes (64) .....	—	792.332,65	1,000	792.332
Oro (trozos) .....	—	13,0	1,000	13
		510.079.529,—		460.461.639
		16.401.071 onzas		14.820.940 onzas
		575.044,483 dólares oro		

Los 460.461.639 gramos de oro fino representan en la actual paridad de 0,0146112 la cantidad de pesetas 31.988.746.277,54.

El Plan de Desarrollo Económico y Social puesto en marcha en España por el gobierno del General Franco en el año 1964, tras el llamado Plan de Estabilización supone el antecedente de mayor relieve para la aplicación de una planificación económica centralizada, de carácter general y omnicomprensiva en el país y se puede considerar el antecedente de mayor influencia directa en el Plan de Desarrollo

42 El presente capítulo de la tesis, forma parte de los trabajos desarrollados por el autor, para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados, realizados durante el curso 2004 – 2005, bajo la dirección del profesor Jose Ramon Alonso Pereira

Comarcal de Galicia, en lo que este tiene de Plan orientado a la planificación económica. Para su puesta en marcha se realizó una producción legal ingente a partir del año 1962, que se expone a continuación utilizándola como hilo conductor para la explicación del Plan.

4.3.1. El decreto 94/1962, por el que se crea el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo y otros decretos previos.

La materialización del primer Plan de Desarrollo como documento supone la definición previa de la estructura, los instrumentos y la dotación de medios, que lo hicieran posible.<sup>43</sup>

Para ello una vez tomada la decisión política de la necesidad de la puesta en marcha en España de una Estrategia de Desarrollo, por parte del Régimen, se suceden con gran rapidez las iniciativas legislativas, (entre el 2 de febrero de 1962 y el 30 de diciembre 1963 se realizan 23 inserciones en el B.O.E. referentes al Plan de Desarrollo Económico y Social, que diseñaban la dirección, el equipo, su estructura interna y la dotación económica que posibilitarían la redacción y puesta en marcha del Plan.

La primera de esas iniciativas legislativas la constituyó el decreto 94/1962, de 1 de febrero<sup>44</sup>, por el que se creaba el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico. En él se fijaron los objetivos, funciones, estructura y dependencia orgánica de la Comisaría del Plan de Desarrollo. En su exposición de motivos se establecía que: *“La necesidad de impulsar la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y de asegurar una más eficaz coordinación en las tareas que, dentro del*

---

<sup>43</sup> Es importante señalar en este punto que el Plan de Desarrollo se entiende no sólo como un documento que recoge necesidades, propone objetivos y cuantifica inversiones, sino que además se refiere al conjunto de estructuras con continuidad en el tiempo, creadas para llevarlo a cabo y garantizar su vigencia.

<sup>44</sup> B.O. del E. – Num 29; de 2 de febrero de 1962

ámbito de sus respectivas competencias, incumben a los Departamentos Ministeriales, a la Organización Sindical y a la iniciativa privada, aconsejan que se disponga de un instrumento que sirva de enlace entre la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y los distintos organismos que han de participar en la elaboración y ulterior ejecución de dicho Plan.

A estos efectos, y de acuerdo con experiencias mundialmente contrastadas, se estima conveniente establecer en la Presidencia del Gobierno un Comisario del Plan de Desarrollo Económico con el carácter de Delegado Permanente del Gobierno, para su elaboración y vigilancia que estará asistido y asesorado por la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación Económica, dentro de la cual se crean Ponencias y Comisiones de estudio de acuerdo con las necesidades y exigencias propias de la elaboración de un programa de desarrollo a largo plazo"

El decreto, que consta de nueve artículos establecía las siguientes disposiciones:

Según lo ya transcrito en la exposición de motivos creaba, en la Presidencia del Gobierno, el cargo de Comisario del Plan de Desarrollo Económico, al que se otorgaba la condición de Delegado permanente del Gobierno, en dependencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Se le otorgaba de este modo la categoría y retribución de Subsecretario nombrado a propuesta del Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. El comisario podría proponer a los distintos Ministerios (que son los organismos ejecutores del Plan dentro del ámbito de sus competencias) y a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de la que dependía, la adopción de medidas conducentes a alcanzar tanto la coordinación debida como los objetivos propuestos. Se establece la Junta Rectora de la O.C.Y.P.E. como organismo de asesoramiento y asistencia al Comisario de Plan constituyendo para ello en su seno las Ponencias especializadas en las distintas materias en las que incide el Plan. Paralelamente se establecía

que la Presidencia del gobierno a propuesta del Comisario designase las Comisiones necesarias para el estudio de los principales sectores económicos. Estas comisiones se disponía que estuviesen compuestas por un presidente y tantos vocales como fueran necesarios, designados por los Ministerios interesados, la Organización Sindical, y por el Comisario del Plan. Cada Comisión podía constituir Grupos de Trabajo para el examen de diferentes aspectos del Plan. Se posibilitaba la incorporación de funcionarios de cualquier cuerpo de la Administración General del Estado a la Comisaría del Plan y finalmente se instaba a la dotación por parte del Ministerio de Hacienda del presupuesto necesario para el desempeño de las funciones asignadas.

La iniciativa legislativa, como ocurrirá con el resto de la Arquitectura legal que dará soporte al Plan posteriormente, es propuesta formalmente por el Ministro Subsecretario de la Presidencia Luis Carrero Blanco y sancionada por el jefe de Estado y de Gobierno, el General Franco.

En el mismo número del B.O.E. se insertan otras dos disposiciones relacionados con el Plan de Desarrollo. Por el decreto 100/1962 de 1 de febrero se cesa como Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno a Laureano López Rodó. El decreto 102/1962, de 1 de febrero lo nombraba como Comisario del Plan de Desarrollo Económico. Se elige pues, para el cargo de Comisario del Plan, a la persona que ha desempeñado la responsabilidad de conducir desde la Presidencia del Gobierno la "máquina" de la administración y que por tanto tiene un perfecto conocimiento de los entresijos del funcionamiento de los distintos ministerios. Esta estructura coherente con la general de la administración y la elección de su director fueron decisiones que viabilizaron el éxito del Plan. Treinta años después decisiones iniciales en relación al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y en general del proceso comarcalizador gallego que lo apartaban del entramado general de la administración lastraron el mismo desde su puesta en marcha.



Por la Orden de 3 de Marzo de 1962<sup>45</sup> se establecen las Ponencias y Comisiones para el estudio del Plan de Desarrollo Económico y se nombran los presidentes de las mismas. Se crean seis ponencias y veinte comisiones. Nombres como José María Aguirre Gonzalo, José Luis Villar Palasí, Alvaro Lacalle Leloup, Adolfo Díaz Hambrona aparecen entre sus presidentes. Por esta orden se creaba la Comisión de Arquitectura y Construcción, Vivienda y Urbanismo presidida por Enrique Serrano Guirado.

La Ley 33/1962, de 21 de julio<sup>46</sup> concede un crédito extraordinario de 15.000.000 de pesetas (90.151,82 €) a la presidencia del gobierno para *“satisfacer los gastos que originen durante el año en curso las funciones encomendadas al Comisario del Plan de Desarrollo Económico”*. Al año siguiente la Ley 92 /1963 de 8 de julio concederá un suplemento de crédito de 20.000.000 de pesetas (120.202,42 €) para atender a los *“que origine el programa de estudios y trabajos de la Comisaría del Plan de Desarrollo”*. De esta manera por un lado se creaba la estructura para la puesta en marcha del Plan y por otro se la dota presupuestariamente con lo que el Plan podía comenzar su andadura.

Finalmente, el decreto 2250/1962<sup>47</sup> de 8 de septiembre estableció la organización interna de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. Dependiendo del Comisario se disponían tres Subcomisarías con categoría de Direcciones Generales, un Gabinete de Estudios y una Oficina de Relaciones Públicas *“cuyos Jefes respectivos tendrán la categoría de subdirectores generales”*. Se dispuso así mismo, la habilitación de los créditos necesarios por el Ministerio de Hacienda para el sostenimiento de los distintos servicios creados.

---

45 B.O. del E. – Num 55; de 5 de marzo de 1962

46 B.O. del E. – Num 175; de 23 de julio de 1962

47 B.O. del E. – Num 218; de 11 de septiembre de 1962

#### 4.3.2. El decreto 3060/1962, de directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo.

El decreto 3060/1962<sup>48</sup> de 23 de noviembre por el que se establecen directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo constituye el primer documento en el que se recogen disposiciones sustantivas referentes al Plan y que afectan a la practica totalidad de los Ministerios del Gobierno. Constituyó un punto de inflexión en el ciclo político, económico y social de la vida del país. Según lo recogido en su exposición de motivos:

*El Decreto-ley de veintiuno de junio de mil novecientos cincuenta y nueve de Ordenación Económica, señaló como objetivos fundamentales la estabilidad interna y externa de nuestra economía, el equilibrio de la balanza de pagos y el robustecimiento de la confianza en nuestro signo monetario. Logrados estos fines, merced a la puesta en práctica del Plan de Estabilización es llegado el momento de definir el marco jurídico dentro del cual debe desenvolverse el proceso de desarrollo económico adoptando con visión de conjunto y criterio de unidad, una serie de medidas que vengan a constituir un cuerpo de principios básicos y de orientaciones precisas sobre los principales aspectos de la política económica del Gobierno en esta etapa preliminar del Plan de Desarrollo.*

*Las referidas medidas tratan fundamentalmente de impulsar el crecimiento de la actividad económica dentro del equilibrio, a base de suprimir algunos controles e intervenciones inadecuadas al momento actual (...) Tales son los principales fines que persigue el Decreto que a continuación se articula, formulando un conjunto armónico de medidas que tendrán que instrumentarse en plazo inmediato por los departamentos ministeriales*

---

48 B.O. del E. – Num 286; de 29 de noviembre de 1962

competentes". La voluntad de planificación integral y centralizada análoga la expuesta para los casos francés y soviético aparece claramente recogida en el párrafo expuesto.

El decreto, además de establecer disposiciones sustantivas de signo liberalizador (entre la que destaca la necesidad de "acelerar la formación de científicos y técnicos"), constituye un ensayo general al propio Plan al interesar y proponer medidas a nueve ministerios y urgir a su aplicación.

#### 4.3.3. La Ley 194/1963 por la que se aprueba el Plan de Desarrollo.



La ley 194/1963<sup>49</sup> de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967 y se dictan normas para su ejecución constituyó el documento de referencia que articuló y dio soporte legal al Plan de Desarrollo. Este modelo de actuaciones previas verificadas posteriormente mediante la aprobación de una ley referente, sería seguido para la puesta en marcha del proceso comarcalizador de Galicia mediante la aprobación de la ley 7/1996, de 10 de julio, treinta años más tarde. Es reseñable el hecho de que en el momento de la aprobación de la ley, el Plan de Desarrollo gane para su título el carácter de *Económico y Social*, preocupación que ya subyace en la literatura precedente pero que no se explicita hasta el momento decisivo de su sanción.

Anexo a la mencionada Ley se producirá la publicación del propio Plan que comienza ha realizarse en el mismo Boletín en el que se publica la Ley pero no concluirá hasta el 30 de septiembre de 1964<sup>50</sup>, realizándose entre ambas fechas 73 inserciones en el B.O.E. para completar la publicación, lo que da idea de la magnitud del documento aprobado. Los objetivos de la ley aparecen reflejados en su exposición de motivos en la cual se establece:

*Para la aprobación del Plan de Desarrollo y facilitar el cumplimiento del mismo resulta imprescindible articular un conjunto de medidas básicas que inspiradas en las directrices y criterios operativos de la política de desarrollo definan el marco a que habrá que ajustarse la acción del Estado dentro del equilibrio presupuestario y ofrezcan el cuadro de derechos y oportunidades en el que habrá de desenvolverse sin incertidumbre el sector privado.*

*A este fin responde la presente ley cuyas normas vienen a cerrar el ciclo abierto por las medidas preliminares del Plan (...) y*

---

49 B.O.E. – Num 312; de 30 diciembre de 1963

50 B.O.E. – Num 235; de 30 septiembre de 1964

*disposiciones dictadas en cumplimiento del mismo; y las contenidas en numerosas leyes específicas ya promulgadas o en curso de elaboración, que aún respondiendo a condicionamientos propios, como la de cooperativas sirven de modo directo a los fines desarrollo.*

*(...) Todas estas disposiciones armónicamente articuladas con la presente Ley, así como la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que recoge el Programa de Inversiones Públicas del Plan, constituyen el cuadro fundamental de la acción del Estado para promover el logro de los objetivos del desarrollo económico.*

Por efecto de la Ley se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1964/1967, (periodo de vigencia de los planes que se mantendrá en los siguientes). Se trata de un Plan que asume como principio "la elevación del nivel de vida de todos los españoles, dentro de las exigencias de justicia social, y favorecer el desenvolvimiento de la libertad y de la dignidad de la persona".

Sus disposiciones se plantean vinculantes para los entes públicos (Administración del Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales y Corporaciones Locales), que tenían que ajustar su acción a los "Objetivos, Directrices de la política de desarrollo y Programa de Inversiones Públicas del Plan". No lo eran para el sector privado, salvo legislación específica en contrario o cuando éste las acepte libremente en función de los incentivos otorgados. Se establecía sin embargo la obligatoriedad para la Organización Sindical (como entidad representativa de empresarios y trabajadores), de coordinar su actuación con los objetivos del Plan. Se trataba pues de un Plan de carácter global pero fundamentalmente público en el seno de una organización política autocrática, centralizada y dirigista bien diferente de la aquella con la que se encontrará el Plan gallego.

Dentro de los instrumentos creados para la redacción y gestión del Plan se fijaban definitivamente las funciones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y de la Comisaría del Plan de Desarrollo como

órgano de trabajo de la primera. Se establecía la obligatoriedad para los distintos Ministerios de facilitar información sobre el estado de ejecución del Plan a la Comisaría y se les otorgaba la condición de ejecutores del Plan.

Se establecían los supuestos para la creación y transformación de Empresas Nacionales como instrumentos de Desarrollo y la posibilidad de la Acción Concertada entre el sector Público y el Privado para el logro de los objetivos del Plan. El modelo de utilización de la empresa de capital público tendrá su aplicación en Galicia con la creación para la gestión del proceso de comarcalización de la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia.

Mención especial por su carácter central para el Plan, merece la referencia de la Ley al concepto de Desarrollo Regional. En el artículo sexto se afirma

*Uno.- La acción del Estado a favor de la elevación del nivel de vida en las regiones o zonas económicas de baja renta por habitante se realizará mediante el fomento de su industrialización, la mejora agraria y la modernización de los servicios.*

*Dos.- Para el fomento de la industrialización se crearán polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales.*

*Tres.- Para la mejora agraria se llevarán a cabo las actuaciones reguladas en los artículos diez y siguientes.*

*Cuatro.- Para la modernización y racionalización de los servicios se concederá la necesaria prioridad a la elaboración de proyectos y a la aplicación de los créditos de inversión.*

*Cinco.- A los efectos de lo que se dispone en los párrafos anteriores el estado procurará la colaboración activa de la Provincia, como unidad política y administrativa y de los municipios en la acción de desarrollo regional.*

En lo referente a los Polos de Promoción y de Desarrollo Industrial e establecía que su localización y la duración del régimen aplicable se determinaría por Decreto, (lo que tiene lugar con la publicación el 31



de enero de 1964 del Decreto 153/1964<sup>51</sup> de 30 de enero sobre localización polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial), sin que los que se crearan en los cuatro años de vigencia del Plan pudieran exceder el número de siete. Su delimitación territorial se prevé que se fije por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, a propuesta de la Presidencia del Gobierno, previo informe de la Comisaría del Plan. *“Dentro de su ámbito territorial se crearán los polígonos industriales necesarios para el establecimiento de las nuevas factorías, a los que les será de aplicación lo dispuesto en la Ley del Suelo<sup>52</sup> y se determinará para cada uno de ellos las concretas actividades económicas y sociales que serán estimuladas”*. Finalmente establecía los beneficios que obtendrán las empresas instaladas en los polos previstos.

En cuanto a la mejora agraria la Ley preveía que la acción del estado se dirigiese a cuatro objetivos estratégicos: elevación de la productividad, mejora del nivel de vida en el campo, facilitar la transferencia campo-Ciudad y preparar a la agricultura española para su integración en áreas económicas más amplias.

Para ello proponía entre otras, las siguientes actuaciones: incidencia en la formación, capacitación e investigación agraria, reforma estructural para permitir la implantación de industrias agrarias y acción intensiva en las infraestructuras rurales.

Establecía la ordenación rural (que reclama como de iniciativa Estatal subsidiaria del sector privado) a través de la concentración parcelaria, la reparcelación para conseguir dimensión adecuada de explotaciones, la mejora de servicios, el fomento del asociacionismo y la extensión del régimen de acción concertada. Finalmente se establecían medidas para evitar la divisibilidad de la propiedad, los principios para la constitución de una bolsa de suelo público agrícola y

---

<sup>51</sup> B.O. E. – Num 27; de 31 de enero de 1964.

<sup>52</sup> Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956

distintos tipos de incentivos para aquellas explotaciones que se adecuen a los objetivos del Plan.

Finalmente la Ley establecía diversas directrices sobre el Crédito Oficial y la Financiación exterior, en función de las previsiones del Plan, Ejecución del Programa de Inversiones Publicas, Política Social de rentas, Políticas de integración, movilidad y Promoción social, Productividad, Comercio Exterior, Turismo, Estadísticas y obligatoriedad de Información sobre los resultados del Plan.

Se dibuja pues un modelo de implantación económica que tiene consecuencias evidentes en la adopción de un modelo territorial concreto dimanante del Plan de Desarrollo y sobre la configuración física del ámbito territorial urbano, rururbano y/o rural en el que se inserta, (y que el propio legislador advierte al poner el texto en relación con la Ley del Suelo), en el seno de una estructura legal de planificación que se materializaba en el Plan, de carácter complejo, global, permanente en el tiempo y omnicomprensiva en lo territorial.

Anexo a la ley<sup>53</sup> se comienza a publicar según lo señalado con anterioridad el texto del Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967. Un documento que por sus características de extensión y profundidad debiera ser objeto de un análisis monográfico.

4.3.4. El decreto 153/1964 de 30 de enero sobre localización de polos de promoción, polos de desarrollo y polígonos de descongestión industrial.

El decreto 153/1964<sup>54</sup> de 30 de enero suponía el desarrollo de la Ley de Aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social en cuanto cumple su mandato para establecer la localización de los Polos de Promoción y desarrollo industrial.

---

<sup>53</sup> B.O. E. – Num 312; de 30 diciembre de 1963

<sup>54</sup> B.O. E. – Num 27; de 31 de enero de 1964.

En su exposición de motivos se planteaba: “Para acelerar la industrialización el Plan prevé el establecimiento de polos y polígonos. Mediante los primeros se trata de crear importantes núcleos industriales impulsando unas concretas actividades económicas y sociales dentro de áreas de extensión conveniente para asegurar la concentración de esfuerzos requerida por la eficacia . Dichos núcleos ejercerán un influjo favorable sobre las zonas circundantes elevando su nivel de renta”.

Los estudios realizados por la Comisaría del Plan de Desarrollo con la colaboración de la Organización Sindical tienden a situar los Polos de Desarrollo en poblaciones que contando ya con actividad industrial apreciable, no llegan al nivel de otras zonas industrializadas del país y a la vez se encuentran en regiones de bajo nivel de renta, con excesiva dependencia de la agricultura y con fuerte emigración.

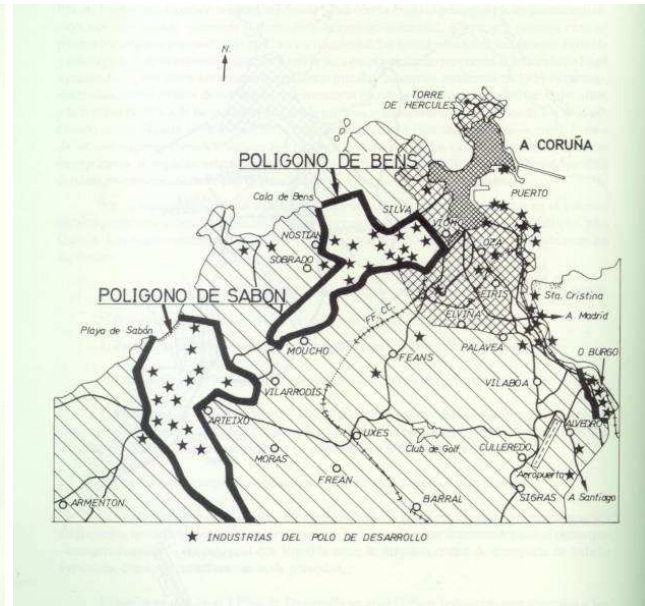
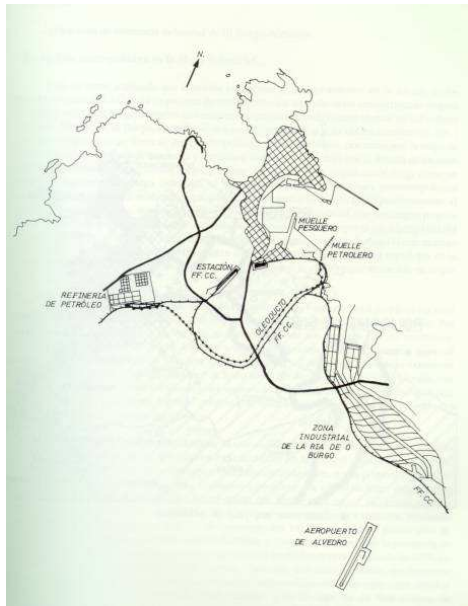
Para Galicia las determinaciones de este decreto son decisivas ya que de los siete polos de desarrollo y promoción, dos se sitúan en Galicia: A Coruña y Vigo los tres restantes en Sevilla, Valladolid, y Zaragoza y los dos polos de Promoción en Burgos y Huelva.



El mismo decreto encomienda a las Comisiones provinciales de servicios Técnicos la Gestión de los Polos de Promoción y Desarrollo y a los

Consejos Económicos Sindicales Provinciales, las funciones de información y divulgación de los mismos.

Las relaciones entre los objetivos de la planificación económica de los sucesivos Planes de Desarrollo y la planificación territorial ordenada, dimanada de la Dirección General de Urbanismo y recogidos en la Ley del Suelo fueron en gran medida contrapuestos. Según lo ya referido en el capítulo III de la tesis, los diferentes tiempos de ambos generaron abundantes conflictos en los que prevaleció permanentemente la urgencia de lo económico. No obstante la incidencia de la planificación estatal del Plan sobre la formalización del territorio en la escala territorial y urbana fue de gran transcendencia y de mucho mayor impacto que la planificación física, como se comprueba en los casos gallegos de los polos A Coruña y Vigo. La redacción de ordenanzas especiales, no sujetas a la jerarquía del planeamiento urbanístico y de difícil coordinación con el mismo, generó importantes disfunciones y la materialización física de la forma construida de las actuaciones del Plan supusieron la transformación física más importante de las ciudades en las que los polos se implantaron en especial en los casos gallegos, por la escala del fenómeno urbano de origen. El segundo Plan de Desarrollo (1968-1971) obviará esta coordinación y no será hasta el Tercero y último (1972-1975) en el que se establecerá la necesidad de coordinación entre política territorial y desarrollo económico, ya en un fin de ciclo.



#### 4.4. La Teoría del Desarrollo Local y la Planificación Estratégica.

La teoría del Desarrollo Local surgió en los años ochenta, como alternativa a los modelos de acumulación, en los que se basan los modelos planificatorios expuestos, propugnando modelos de especialización flexible vinculadas a las características y potencialidades específicas de los distintos territorios y a sus posibilidades de desarrollo endógeno, basado en sus propios recursos. La Estrategia de Desarrollo Local se convirtió en los años ochenta y noventa en una propuesta de herramienta para la reestructuración productiva. Vázquez Barquero<sup>55</sup> argumentó en 1990 que el proceso de reestructuración toma formas diferentes en cada territorio y que entre las formas flexibles de acumulación tiene un carácter diferencial la industrialización local. Es decir se trataba de introducir por un lado la variable territorial local como hecho diferencial que explica el comportamiento diferente de diferentes territorios frente a las posibilidades de desarrollo económico. Así el desarrollo de un territorio no es solo cuestión de acumulación y como imagen física derivada este desarrollo no solo se produce en "*mancha de aceite*" sino que se puede producir en *territorios innovadores* no conectados con un polo principal. Las políticas de Desarrollo Local y de Industrialización Local responden a las tendencias de flexibilización y descentralización de las formas de gobierno y de la economía. Nacen según Camagni (1986) vinculadas a los procesos de reestructuración productiva y territorial.

El aumento de la productividad que es clave en el proceso de reestructuración, depende de nuevos elementos entre los que destacan la aplicación del conocimiento, la energía y en definitiva la innovación tecnológica y organizativa. "El proceso se caracteriza por la

---

55 Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo Local y Reestructuración productiva en las Regiones Periféricas". En "Desarrollo Local y Comarcalización". Precedo Ledo, Andrés y Vázquez Barquero, Antonio (coord.).Serie Monografías. Ed. Xunta de Galicia 1993.



introducción de nuevas relaciones técnicas en la producción que están definiendo nuevos modos de desarrollo" (Castells 1989).

Las economías regionales y nacionales se encuentran en continua transformación y reestructuración, de manera que de hecho la geografía de la producción no deja de recomponerse a medida que los procesos de cambio estructural y de crecimiento avanzan. La realidad del soporte territorial influye pues en los procesos de transformación productiva pero podríamos afirmar del mismo modo que los procesos de transformación económica influyen en la realidad territorial.

En la incorporación de la dimensión espacial al análisis de las transformaciones productivas destacan en los años 80 tres aproximaciones: la interpretación estructural (Gudgin 1978; Storey 1982), la Teoría de la Reestructuración Regional (Markusen et al 1986) y la teoría espacial del desarrollo (Becattini 1979; Fua 1983). Mientras que la aproximación estructural defiende que las diferencias espaciales en la creación de empresas dependen fundamentalmente de la estructura sectorial y del tamaño de las implantaciones. Las otras dos aproximaciones conceden mayor importancia a los factores socioculturales que definen el entorno empresarial y a los factores de oferta y demanda que condicionan las decisiones de inversión y localización. La introducción de la dimensión local en el análisis permite relacionar la dinámica de reestructuración productiva con el sistema global de producción y de intercambio. Además permite incorporar la diversidad de formas flexibles de acumulación y concretar aquellas que son específicas de cada economía y cada territorio.

Vázquez Barquero indicaba que es importante señalar que el crecimiento económico y el cambio estructural han sido analizado tradicionalmente en términos de concentración-difusión, que explica como el desarrollo económico toma la forma de crecimiento urbano-industrial, liderado por las grandes empresas. Las áreas rurales y/o

periféricas participarían del proceso de desarrollo gracias a la difusión del mismo procedente de las áreas metropolitanas.

La Teoría del Desarrollo Local plantea sin embargo que existen dos caminos para el crecimiento: el modelo de concentración/difusión urbano/industrial y el modelo de industrialización local descentralizada.

El proceso de desarrollo local según esta interpretación puede definirse como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y madurez se basa en la combinación de un conjunto de causas que van desde el estado de necesidad a la disponibilidad de recursos naturales y/o una buena localización. La existencia de una cierta capacidad empresarial, de mano de obra abundante, de un sistema de ciudades suficientemente consolidado, de ahorro local y de conocimiento práctico de productos y mercados favorecen el proceso de industrialización y, de esta manera, se puede satisfacer la necesidad de cambio y adaptación existente en las comunidades locales.

Los estudios de casos reflejaron que las posiciones de ventaja comparativa de algunas empresas en el ámbito local no se deben tanto a costes de producción más bajos que sus competidoras sino a que han podido ocupar nuevos mercados gracias a la diferenciación de la producción y a la producción de nuevos bienes, en la que tiene gran importancia el factor local. En la periferia europea la difusión industrial se ha producido no sólo en base a la descentralización productiva y funcional sino a los procesos de industrialización local en áreas no metropolitanas. Es interesante apuntar que la transformación productiva referida llevaría aparejada la transformación institucional pues si bien las instituciones públicas no son productoras del Desarrollo Local si actúan como inductoras del mismo. Los gestores públicos, conscientes de los cambios en las relaciones institucionales producidos, han tendido a especializar el ámbito de actuación de las distintas políticas en los diferentes niveles de lo público. Dado que la administración central de los distintos estados ha dado preferencia a estrategias encaminadas a controlar los grandes desequilibrios

(inflación, déficit público, etc.), los gestores locales aumentaron y deben aumentar sus intervenciones y estímulos a las iniciativas locales y a la gestión de los mercados locales de empleo. De esta forma se origina la definición de Estrategia y Política de Desarrollo Local, que estaba en la base del proceso comarcalizador gallego en cuanto Plan de Desarrollo. Las acciones de que englobaba la estrategia de desarrollo local en la teoría serían muy variadas pues estarían referidas a temas estructurales (accesibilidad-transporte, déficit de suelo de localización, etc.), formación de los recursos humanos, mejora de la capacidad empresarial local, etc. De todas maneras un objetivo estratégico de las políticas de Desarrollo Local lo constituía el fomento de la capacidad empresarial y organizativa de carácter local y la adquisición de conocimiento. El éxito de las estrategias de desarrollo local dependería de la disponibilidad de recursos pero también en gran medida de la capacidad de crear condiciones que facilitarían la aparición de nuevas empresas. En todo caso la obtención de resultados positivos exigía la coordinación y gestión eficaz de los proyectos, para lo que es útil el uso de estructuras flexibles en la forma de Agencias de Desarrollo. Este último planteamiento fue recogido en la estructura generada para la comarcalización gallega a través de las Fundaciones y las Gerencias Comarcales nacidas en aplicación de estos principios.

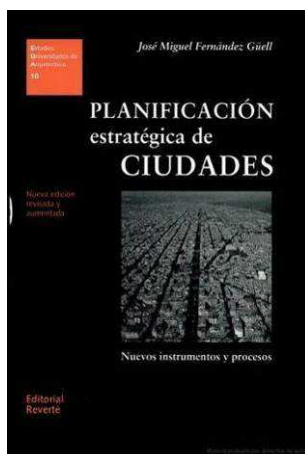
Como herramienta para la planificación territorial, el proceso comarcalizador gallego, materializado en el Plan de Desarrollo Comarcal y en especial en los planes comarcales, va a utilizar las técnicas de la Planificación Estratégica<sup>56</sup>, en oposición a la planificación clásica. La planificación estratégica nace en primer lugar en el ámbito militar (estrategia militar) para trasladarse más tarde al mundo empresarial, y con posterioridad a la planificación del territorio (planificación estratégica de ciudades) y consiste en la definición de

---

56 Fernández Güell, José Miguel. "Planificación estratégica de ciudades". Colección Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed.

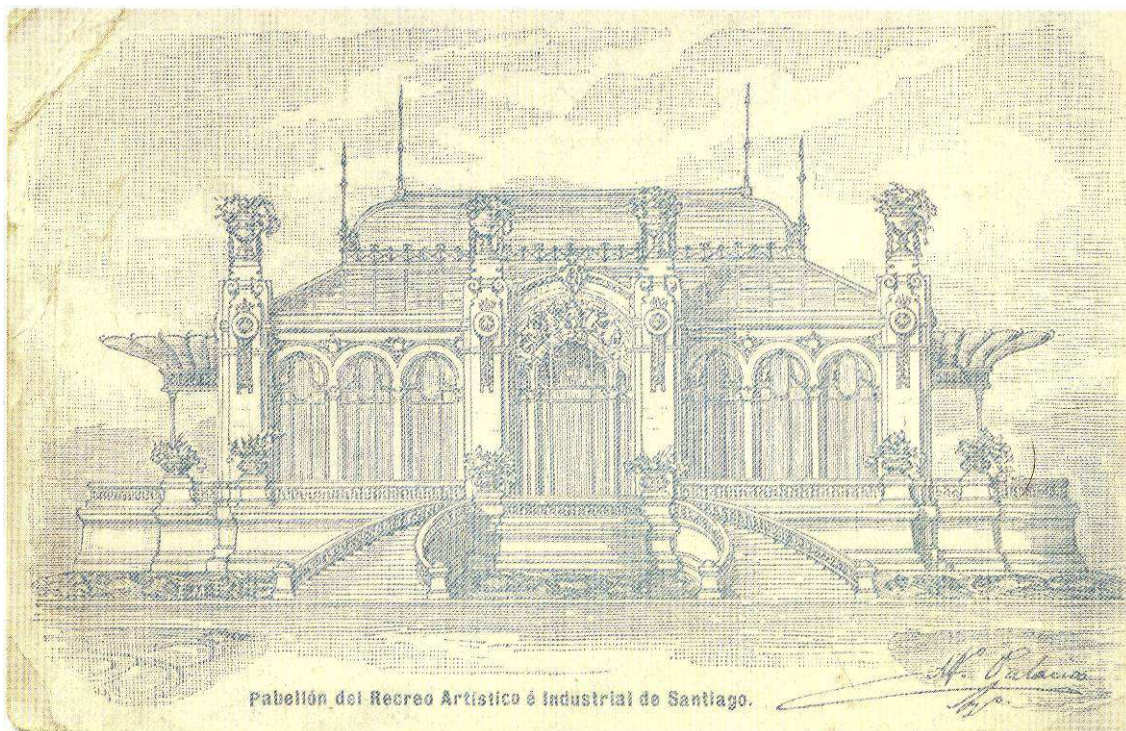
Reverte 1997-2006

planes, a través de la organización metodológica flexible de procesos, orientados a la consecución de objetivos (objetivos estratégicos) mediante el desarrollo de acciones, en un tiempo determinado. La planificación estratégica frente a la planificación física, es cíclica en la definición de la secuencia hipótesis, objetivos, acciones, y flexible. Ha sido utilizada a lo largo del tiempo, por separado de la planificación física territorial o bien como paso previo para la definición de las estrategias territoriales a las que debía responder la planificación física. Desde el punto de vista del análisis de variables, se estructura sistemáticamente en base a los llamados análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), que identifican las potencialidades y riesgos internos y externos de un territorio para establecer objetivos y acciones realistas, dimanados de los mismos, y que corrijan los desequilibrios para conseguir un mayor equilibrio en el orden del territorio planificado. Característica definidora de la planificación estratégica frente a la planificación clásica es la participación. La planificación estratégica parte para la definición del Plan, de la identificación de líderes y actores del territorio, incidentes en el desarrollo del Plan y de su participación para la construcción del documento estratégico. Es en esta urdimbre teórica en el que se enmarcará la redacción del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y de los Planes de Desarrollo de las Distintas comarcas en el seno del proceso Comarcalizador gallego.



## 5. Fundamentos arquitectónicos

### 5.1. La Arquitectura para la dinamización territorial



La dinamización territorial entendida como instrumento de desarrollo endógeno y motor para la corrección de los desequilibrios socioeconómicos del territorio, será eje central del proceso comarcalizador gallego y objetivo estratégico del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Tiene como objetivo la identificación de recursos y actores estratégicos en su ámbito de aplicación con el fin de ponerlos en valor y lograr su movilización para la multiplicación de la actividad, consiguiendo de este modo incrementar el valor de los indicadores de bienestar, y cohesión autonómicos. En esta línea el Plan de Desarrollo Comarcal se marcó como objetivo en los años noventa del siglo XX, lograr indicadores de bienestar y desarrollo para Galicia convergentes con los valores medios de desarrollo y bienestar existentes en la Europa

del momento, en la que España se había integrado<sup>57</sup>. Para ello definió la Comarca como ámbito territorial estratégico para el desarrollo.

Este fenómeno de identificación y puesta en valor de recursos propios de un territorio, en el caso que nos ocupa Galicia como ámbito regional y la Comarca como ámbito supralocal, ha tenido históricamente una relación estrecha con la Arquitectura, al ser ésta materialización física y permanente de los anhelos de modernidad y la voluntad de ser del hombre como individuo y como sociedad. Su condición de lenguaje ha comunicado la posición de los pueblos y sus gobernantes ante el modelo de sociedad existente y/o propuesto, ante la sociedad real y la ideal. Así, según hemos visto, la Parroquia como unidad territorial delimitada, ámbito de relación, trascendencia y actividad socioeconómica, y estructura para la gobernanza del territorio se ha materializado en la escala arquitectónico - edilicia en el templo parroquial y en el conjunto del iglesiario. No se trata solamente de un edificio o de conjuntos de edificios que resuelven necesidades determinadas, sino objetos que materializan y constituyen referencias en un sistema territorial articulado en diferentes escalas, en el que se encuentran la catedral para la diócesis y la sede metropolitana para un conjunto de ellas, o la capilla y la ermita en un nivel de agregación inferior. El Municipio, la Provincia, la autonomía y aún el estado se materializarán en cuanto estructura territorial, arquitectónicamente de igual modo, no ya para resolver los problemas funcionales a los que debían dar respuestas, sino para mostrar la presencia física de una organización en el territorio.

Cuando la estructura comarcal, como propuesta de organización territorial se materializó en el territorio también buscó su visualización física y su sanción a través de la Arquitectura. Además del

---

<sup>57</sup> Galicia, desde el primer momento, fue considerada en esta integración región Objetivo I, aplicables a aquellas con un nivel de renta inferior al 80% del valor medio de la renta comunitaria, lo que si bien permitió acceder a ingentes fondos comunitarios, no dejaba de reflejar la situación de atraso en la que el país se encontraba en relación a la media de las regiones comunitarias.



reconocimiento de los límites comarcales, el proyecto comarcal gallego proyectará unos edificios, los Centros Comarcales,—en el modelo ideal uno por Comarca—, que constituirán la formalización espacial y arquitectónica del proyecto en el territorio.

Estos Centros se concibieron desde el punto de vista funcional, como instrumentos al servicio de la dinamización del territorio comarcal en los que se ubicaron, tomando para ello como modelo inmediato los pabellones de las exposiciones universales de pequeño formato que en el principio de los años noventa del siglo XX tenían en España un referente claro en los proyectados y construidos por los distintos países participantes, para la Exposición Universal que se celebró en Sevilla en el año 1992 (Expo 92). Al igual que los pabellones de exposición de la Expo 92 con España y los distintos países representados, los centros comarcales definieron su programa funcional en base a la proyectación de un espacio que debía albergar una muestra de los recursos estratégicos de la Comarca con la intención de mostrarlos tanto a los visitantes de cada una de ellas como a sus propios habitantes en un afán a la vez didáctico y generador de sinergias. Un espacio contenedor que será el elemento central desde el punto de vista espacial del programa arquitectónico de los Pabellones de Exposición y de los Centros Comarcales. El Centro Comarcal como el pabellón de exposición debería de ser un elemento canalizador de iniciativas e instrumento de dinamización territorial.

El entendimiento de los Centros Comarcales también llamados Centros de Exposición y Dinamización de los Recursos Comarcales, como pequeños pabellones de exposición y en su conjunto como integrantes de una red de dinamización territorial, como habían constituido las exposiciones universales y sus pabellones, hacen obligada la referencia en la presente tesis, para la comprensión del Plan de Desarrollo Comarcal y en especial de sus Centros como principal realización arquitectónica, a las exposiciones universales y a los pabellones que las materializaron.

## **5.2. Los Pabellones de Exposición: las Exposiciones Universales y su materialización arquitectónica**

Históricamente, a partir del siglo XIX, las Exposiciones Universales, han sido nodos en los que los distintos territorios han intentado incorporarse a la modernidad de su tiempo. En ellas se han identificado y mostrado recursos universales, mundiales, nacionales y/o regionales para ponerlos en valor dándolos a conocer y movilizándolos. Han sido lugares de encuentro, nodos de actividad que, en la medida que han sido capaces de identificar y movilizar recursos estratégicos, han ido más allá de la feria tradicional, para convertirse en auténticos polos para el desarrollo de los territorios y las sociedades que las han albergado.

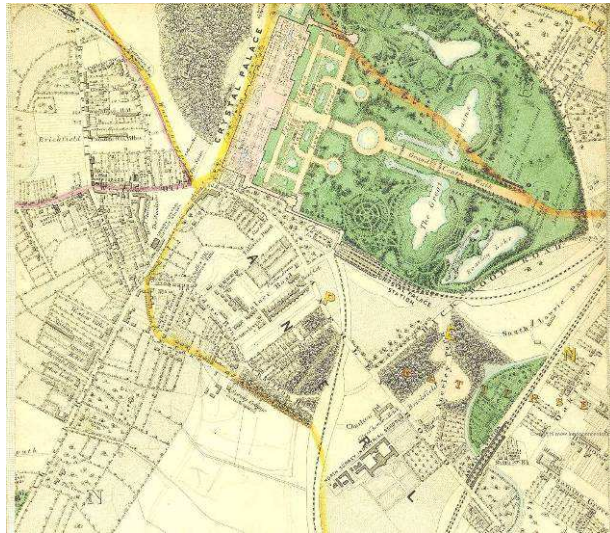
Las Exposiciones cualquiera que sea su ámbito geográfico de referencia, pueden ser leídas desde el punto de vista arquitectónico en la triple escala geográfico-territorial, urbanística y edilicia, pudiéndose extender este análisis hasta el territorio de la pequeña escala arquitectónica entendiendo por tal la escala objetual, señalética o tipográfica. Todas estas escalas del hecho arquitectónico, en las Exposiciones aparecen articuladas vertical y transversalmente, de modo coherente para lograr un resultado común, la dinamización territorial del ámbito que alberga la Exposición. Continente y contenido, constituyen en las Exposiciones Universales, un todo único inseparable, orientado a la promoción y a la dinamización de un espacio físico. Mas allá de la banalización de la forma arquitectónica, la Exposición en su conjunto y en cada una de sus elementos quiere ser una perfecta triada virubiana de firmitas, utilitas y venustas, en la que en la propia definición de su complejo programa, en el establecimiento de su *leitmotiv*, de su tema, se encontrará la coherente solución arquitectónica a la misma.

Pero será sin duda la escala edilicia aquella en la que mejor se reflejen los fenómenos descritos en los párrafos precedentes. En las Exposiciones Universales, las futuras EXPOs, se proyectarán y se construirán edificios

paradigmáticos de la vanguardia del pensamiento arquitectónico de su época, libres de las restricciones existentes o impuestas en otros ámbitos de la actividad arquitectónica, que se convertirán en referencias para la historia de la Arquitectura.

Serán los casos del Crystal Palace en la Exposición Universal de Londres de 1851, la Torre Eiffel y la Galería de las Máquinas en la de París de 1889, el Grand Palais o el Petit Palais de París en la Exposición Universal de 1900, el Pabellón de Alemania en la Exposición Internacional de Barcelona de 1929 o, a otro nivel, del Pabellón de España en la Exposición de Bruselas de 1958, ejemplos no sólo de la mejor Arquitectura de su tiempo, sino pabellones de exposición de los recursos de las sociedades que los hicieron posibles.

Tipológicamente, las exposiciones universales, van a presentar dos tipos de pabellones, en relación con su tamaño: Por un lado los grandes pabellones que son aquellos que inicialmente resuelven en sí mismos toda la exposición, como ocurría en el caso de la Exposición de Londres en el año 1851 y el Crystal Palace. Con posterioridad los grandes pabellones tenderán a especializar en algún recurso estratégico temático de la Exposición correspondiente, convirtiéndose en edificios emblemáticos de la propia muestra, como ocurrirá con la Galería de las Máquinas en la Exposición de París de 1889, o cien años más tarde con los edificios del Pabellón de la Navegación, o el Pabellón de España en la Expo 92, referencia inmediata del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia



Paralelamente a lo largo del tiempo, en las Exposiciones comienzan a aparecer pabellones de menores dimensiones, que en el caso de las exposiciones universales, se identifican en muchos casos, con los vinculados a la representación de los estados participantes y que en las exposiciones nacionales y regionales dan respuesta al cambio de escala general de la actuación, constituyendo la tipología predominante. Este será, entre los ejemplos paradigmáticos señalados,

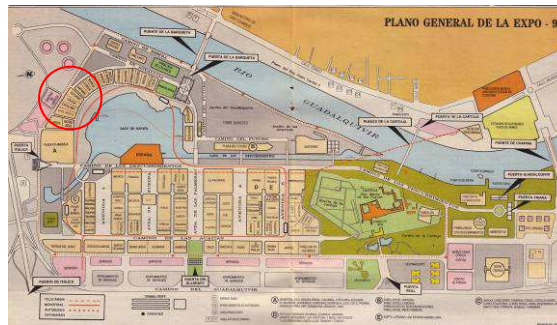
el caso del Pabellón de Alemania, en la Exposición Universal de Barcelona en el año 1929, obra de Mies van der Rohe, emblema del Movimiento Moderno, que frente a los 72.000 m<sup>2</sup> (600 x 120 m) de superficie en planta del Crystal Palace o los 48.300 m<sup>2</sup> (420 x 115 m) de la Galería de las Máquinas, presenta una superficie de 1.046 m<sup>2</sup> (56,62 x 18,48) en una única planta definida por un podio cubierto parcialmente. Su superficie es inferior a los que tendrán los pabellones nacionales y autonómicos<sup>58</sup> en la exposición de Universal de Sevilla de 1992 , y similar a la que presentarán los Centros Comarcales gallegos a partir del año 1995.

En la Exposición Universal de Sevilla de 1992 esta diferenciación se estableció claramente entre los pabellones temáticos (el Pabellón de la Navegación presentaba una superficie de 16.266 m<sup>2</sup>) y el del país anfitrión 20.878 m<sup>2</sup>) y aquellos que representaban a los distintos países participantes y específicamente los pabellones de las distintas autonomías españolas.

En este último grupo se integrará el pabellón de Galicia proyectado por el arquitecto coruñés José Antonio Franco Taboada (n. 1944 – t. 1969) y primer director que había sido de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña entre los años 1976 y 1986. En este pabellón se pretendió mostrar la realidad de la Galicia del momento, desde su realidad histórica y como territorio de modernidad y oportunidad, a través de la configuración arquitectónica del edificio y del montaje expositivo que contiene, como ocurrirá tres años más tarde con el primer Centro Comarcal proyectado en la Comarca del Deza.

---

<sup>58</sup> A modo de referencia se citan los siguientes casos: Superficies de pabellones nacionales: Finlandia 3.348 m<sup>2</sup>, Chile 1.659 m<sup>2</sup>, Francia 8.529 m<sup>2</sup>, Japón 5.660 m<sup>2</sup>. Pabellones autonómicos: Castilla – La Mancha 2.165 m<sup>2</sup>, Asturias 2.096 m<sup>2</sup>, Castilla – León 1.924 m<sup>2</sup>, Galicia 2.234 m<sup>2</sup>. En [www.expo92.es](http://www.expo92.es) consultada en octubre de 2011.



### 5.3. Estudio de casos

Se puede afirmar que en las Exposiciones Universales la Arquitectura ocupó el lugar revolucionario y estelar que cabía esperar por lo idóneo de la oportunidad.<sup>59</sup> En el marco de referencia del entendimiento de las exposiciones de recursos y sus pabellones como arquitecturas de diferente escala orientadas a la dinamización territorial en un proceso

---

<sup>59</sup> Alonso Pereira, José Ramón. "Introducción a la Historia de la Arquitectura. Manuales Universitarios. Ed. Universidad de A Coruña. 2001.



en el que el tipo pabellón se especializa progresivamente, variando su escala, se analizan diferentes ejemplos que, desde la Exposición Universal de Londres en 1851, llegan hasta la de Sevilla de 1992, conectando con lo que el Plan de Desarrollo Comarcal y los Centros de Exposición de los Recursos Comarcales, los Centros Comarcales, supusieron para Galicia como proyecto de dinamización de su territorio. El origen de coordenadas físico y temporal para esta revisión de las exposiciones de recursos se sitúa en el Londres de 1851. Según lo ya señalado, el primer y paradigmático ejemplo de edificio pabellón de exposiciones lo constituye el desaparecido Crystal Palace, levantado como un enorme invernadero por J. Paxton. Las necesidades programáticas y de ejecución que determinaban la muestra de piezas industriales de elementos naturales y artificiales de gran tamaño, la posibilidad de utilización y exhibición de nuevas tecnologías, en definitiva, los recursos de los distintos estados nacionales en la época de la industrialización, determinaron la génesis de una nueva tipología arquitectónica que se desarrollaría con posterioridad: el edificio pabellón de exposición de recursos. El Crystal Palace duplicaba en superficie pero sobre todo en volumen, el parlamento londinense, evidenciando sin ninguna duda la magnitud de la industrialización, del nuevo desarrollo industrial, científico y cultural del siglo XIX, en contraste con las edificaciones, instituciones y modelos de organización tradicionales. El edificio en sí mismo resolvía como contenedor las necesidades de la "Gran Exposición de los Trabajos de la Industria de todas las Naciones" de Londres: el edificio era la exposición. Significante arquitectónico de modernidad, transmitía a la sociedad victoriana que lo había creado un significado coherente con la nueva tipología. Sus estructuras metálicas y sus cerramientos acristalados evidenciaban planteamientos conceptuales y lingüísticos de vanguardia reflejo del carácter propio de la industria de la época, por medio sin embargo, de un sistema prefabricado muy sencillo de pilares, jácenas y cerchas. La industria, tema de la exposición construía también el edificio. En la

escala territorial su implantación urbanística será también arquetípica, para la definición posterior de los proyectos de colonización de las Exposiciones Universales. Ubicado en el límite urbano de la Ciudad de Londres, integrado en Hyde Park será bisagra del desarrollo urbano de la época actuando como elemento de transición entre la Ciudad construida y la Ciudad futura, entre la Ciudad real y la Ciudad ideal. Pabellón que cualifica el carácter urbano de Hyde Park, salón vegetal contraído progresivamente y equipamiento urbano del Londres del siglo XIX, al que el Crystal Palace pone en juego. Como contenedor arquitectónico y catalizador urbanístico, se convirtió enseguida en modelo para las posteriores Exposiciones las cuales en una especie de carrera ingenieril, no sólo buscarán sistemas de construcción rápida para los grandes pabellones, sino también una Arquitectura de prestigio basada en los alardes tecnológicos derivados de la invención de nuevos espacios y de la cubrición de naves cada vez más amplias para mostrar más y mayores objetos.

Los planteamientos realizados en 1851 evolucionan en 1889 en la Exposición Universal de París. La Galería de las Máquinas, levantadas por Dutert y Contamin, constituyó el edificio principal de la Exposición aunque ya no era único. Este pabellón de 115 metros de luz sin tirantes, bodega de barco invertida, será calificada como una obra de arte tan bella, tan pura, tan original y tan elevada como un templo griego, una catedral. La Exposición llevada adelante para conmemorar el centésimo aniversario de la revolución francesa, se verá coronada por, un *campanille laico*, de escala acorde con la Galería de las Máquinas y que pervivirá la propia exposición, la Torre Eiffel, *auténtico menhir moderno* elevado trescientos metros sobre el suelo de París. La Torre se configuró como una esbelta pirámide formada por cuatro costillas de hierro independientes entre sí y unidas en cabeza, cuya curvatura obedece a la resistencia al viento. Del mismo modo que en el Crystal Palace, la industria se construye a sí misma pero en este caso no

mediante la seriación y la prefabricación, sino con soluciones *ad hoc*, que proponen edificios singulares de construcción rápida pensados con carácter temporal y mediante una solución estructural que no quiere ser reproducible. Desde el punto de vista urbano, la Exposición de 1889 pone en juego, colgando del eje mayor de París, el Sena, una zona periférica del oeste de la Ciudad, permitiendo la liberación futura de un parque urbano, en un juego que inició Londres, configurando un eje transversal, el eje Trocadero, colgado del río en una operación urbana que la Ciudad repetirá en diferentes ocasiones. La Exposición es una oportunidad para la puesta en juego y el equipamiento de una pieza de Ciudad en la escala urbana y la dinamización territorial y regional a través de la Arquitectura. El vacío urbano entendido como espacio público, que generó y la propia Torre, más allá del carácter paradigmático de la Arquitectura temporal del pabellón de exposiciones perdido, ha constituido en los siguientes ciento veinte años un factor de desarrollo e icono, para la Ciudad y el país.



Las Exposiciones Universales desde el inicio señalado, como ámbitos de exposición de recursos de una entidad territorial y una vez desarrollada la tipología de las mismas, se extienden con gran rapidez, lo que demuestra el éxito de la fórmula, y van trasladando su experiencia a menor escala a través de las Exposiciones Nacionales y/o Regionales, que con carácter más modesto e impacto más limitado intentaron

reproducir a escala local el alto impacto de desarrollo producido por sus hermanas mayores en el mundo global de la época. En esta línea llegan a Galicia las Exposiciones Regionales a principios del Siglo XIX, como ocurría en Asturias, Aragón o Andalucía. Así se plantea la Exposición Regional de Galicia de 1909, desarrollada en Santiago de Compostela, que a pequeña escala pretende situar el país en la modernidad europea, mostrando los recursos propios. Esta Exposición, según lo señalado por Henrique Alvarelllos Costa<sup>60</sup>, inaugurada por el rey Alfonso XIII, y cuya traza urbanística marco el desarrollo de la Ciudad compostelana hacia el oeste, reprodujo modestamente en el borde del Santiago del siglo XIX los exitosos parámetros de desarrollo y arquitectónicos descritos con anterioridad, con algún pabellón de notable interés arquitectónico como el proyectado por Antonio Palacios.

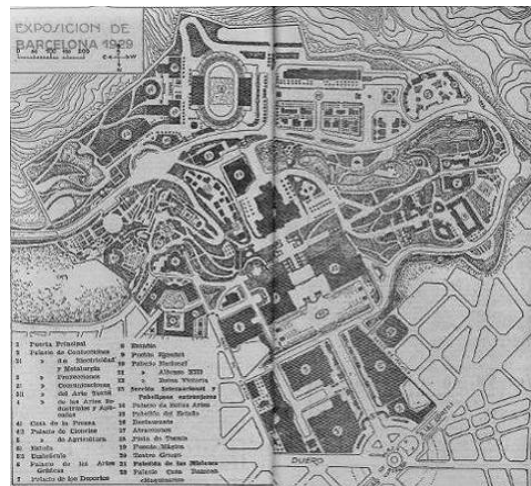
Retomando el estudio de las exposiciones Universales, la de Barcelona de 1929, propuso también la puesta en juego de una pieza urbana fundamental, aunque periférica para la Ciudad catalana, en su momento. Una Ciudad que derribaba sus murallas, y que se planteaba su desarrollo, se pone en el mundo de entreguerras a la vez que Sevilla lo hace con la Exposición Iberoamericana. Lo hace de un modo que manifiesta la evolución de las anteriores exposiciones con la aparición decidida de pabellones de diferente escala, grandes pabellones temáticos y pabellones de menores dimensiones de carácter nacional. En un momento de cambio en la Arquitectura, las formas reflejan los anhelos de modernidad de algunos países o su apego por el pasado. Así la mayor parte de los edificios se proyectan decimonónicos aún cuando en el seno de la misma aparezca un edificio que constituye uno de los emblemas de la modernidad, el pabellón de exposiciones que Mies van der Rohe proyecta y construye para Alemania. Este edificio constituirá un ejemplo de integración de las escalas de proyectación

---

<sup>60</sup> Alvarelllos Costa, Henrique. "Centenario de la Exposición Regional Gallega". Alvarelllos editora. Consorcio de Santiago.2009

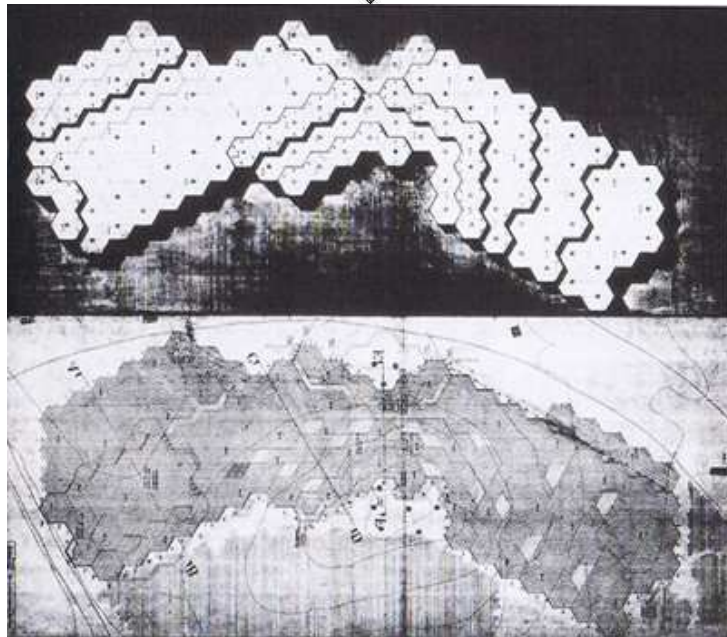
arquitectónica para la muestra de los recursos del país que representa, alejándose de la tipología de edificio contenedor, que alberga diversas piezas, para convertirse en sí mismo en exposición del espíritu de lo que el país quería ser. La Arquitectura integrada en todas sus escalas como lenguaje en estado puro, como modo de comunicación de los anhelos y las realidades de toda una nación. Una Arquitectura que desde el punto de vista urbano, aun desde lo limitado de la escala edilicia, proyecta el paisaje, delimitando una pequeña porción del mismo para hacerlo suyo, diluyendo la diferenciación entre escala urbana y escala edilicia, el edificio quería ser paisaje urbano, parte de la Ciudad a la vez que objeto arquitectónico. El edificio es muestra de modernidad midiéndose como elemento representativo con lo que suponían los otros pabellones nacionales. Según lo señalado en el discurso de inauguración, por el comisario del Reich, Georg Von Schnitzler: "Buscamos sobre todas las cosas claridad, simplicidad e integridad". Esos principios eran lo que pretendía presentar la república de Weimar en la Exposición universal de Barcelona. El edificio frente a los ejemplos anteriores, presenta una escala reducida, y no tiene como objetivo fundamental mostrar objetos: es la Arquitectura la que muestra un nuevo espíritu del país que lo encarga, a través de la elección del arquitecto futuro director de la escuela paradigma de la modernidad arquitectónica de Alemania, a través de la elección que éste hace del lenguaje neoplásico, su lenguaje para la Arquitectura del pabellón, a través de la elección de colores y materiales constructivamente tratados desde el espíritu del progreso y la máquina, a través del más profundo tratamiento del espacio arquitectónico concebido con la radicalidad de la modernidad que proyecta un lugar, pero según se ha escrito sin olvidar las profundas raíces clásicas del proyecto. Se muestra el espíritu o más que el espíritu, el anhelo del país en la búsqueda de la precisión constructiva, de la perfección material de unos materiales que sin embargo hunden su esencia material en lo más profundo de la historia y la percepción arquitectónica.





La elección del mobiliario, el proyecto del mobiliario, la pequeña escala resume y completa a la vez lo expuesto en un juego sucesivo que a modo de muñecas rusas autocontenidas resuelven a la vez la totalidad del problema del pabellón de exposiciones en cada una de ellas y necesitan del conjunto para explicarse. ¿Acaso el espíritu de un país no se refleja en el sillón Barcelona como sitio real? Esta tendencia del edificio pabellón como elemento expositor y exposición independiente de la escala será recogida por la filosofía del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y los Centros Comarcales setenta años mas tarde.

La Exposición de Bruselas de 1958 constituirá otro hito en las exposiciones universales y sobre todo propondrá otro ejemplo de Arquitectura de pabellón que en la línea evolutiva señalada y quizás a una cierta distancia de los ejemplos emblemáticos señalados, nos acerca a los Pabellones de Exposición y Dinamización de los Recursos Comarcales. Celebrada en Bruselas, la exposición de la Guerra Fría legará a la Arquitectura como icono Pop, el Atomium, pero en su desarrollo se propondrán obras como el pabellón Phillips, obra de Le Corbusier, o la que recibirá el primer premio de Arquitectura, el Pabellón de España de José Antonio Corrales Gutiérrez y Ramón Vázquez Molezún. El pabellón de escala reducida, aunque mayor que el barcelonés, propone como solución al edificio pabellón de exposiciones una solución seriada en lo constructivo como había sido inicialmente el Crystal Palace, cualificando un espacio mediante la definición de un podium, y la repetición de un modulo constituido por un vástago metálico y una cubierta exagonal que permiten su agregación, el límite se desmaterializa mediante la utilización del vidrio.



La España del final de la Autarquía, del Plan de Estabilización se presenta ante el mundo, fuera de fronteras, utilizando la Arquitectura nuevamente como referencia de modernidad, España quería ser o

parecer moderna. El edificio se propuso como contenedor de piezas, escaparate en el que mostrar y poner en valor la tradición y el anhelo de modernidad español tras veinte años de aislamiento.

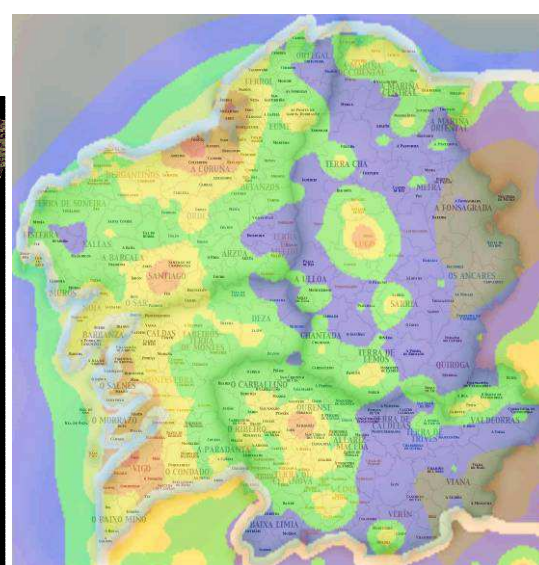
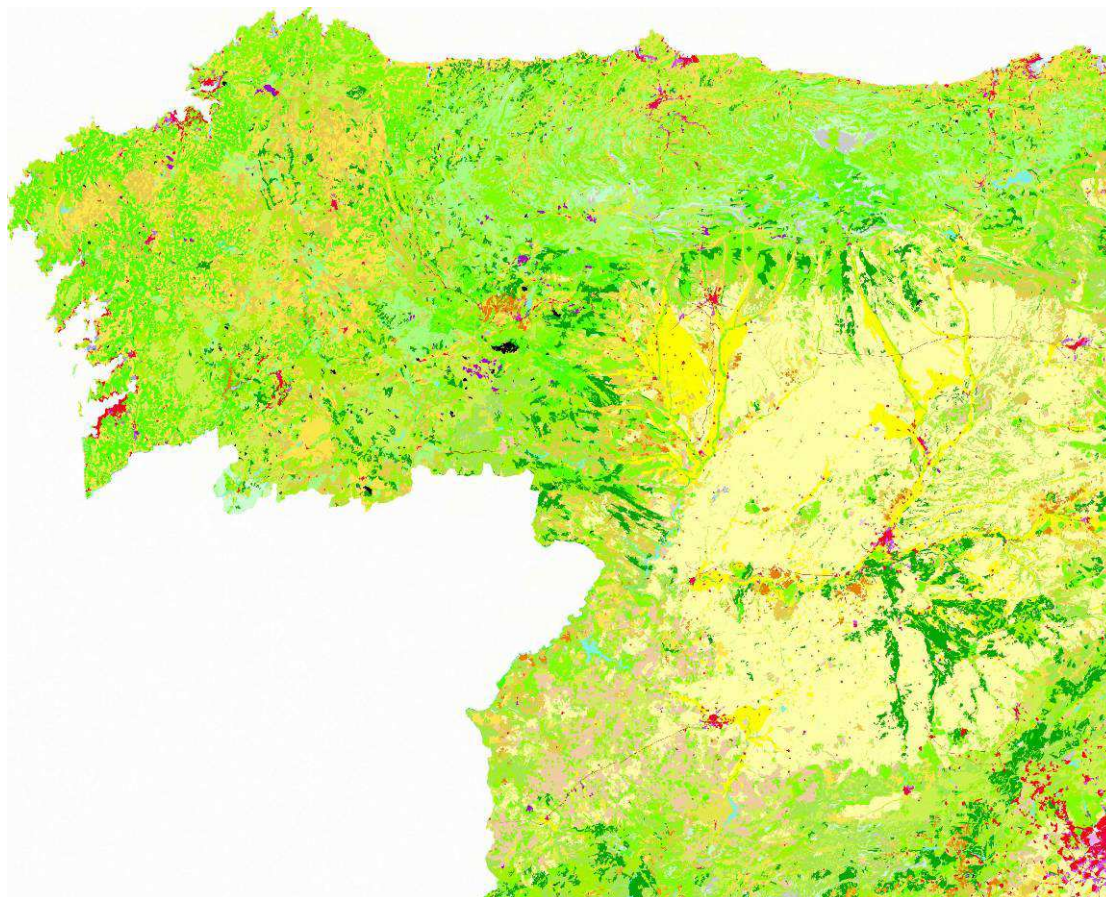
Esta propuesta de recuperación de la modernidad como utopía en el exterior, se volverá a materializar en España en 1992 con la suma de dos acontecimientos, los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla de ese año, que en Galicia tendrá su epígono con la celebración en el Año Jubilar Compostelano de 1993 del primer Xacobeo. La exposición de Sevilla desde el punto de vista territorial planteaba el impulso de una región española en el marco de un proceso que situaba al conjunto del país en el contexto europeo y mundial de pleno derecho con la presencia en la Organización del tratado del Atlántico Norte (1982), y la entrada en la entonces Comunidad Económica Europea durante el gobierno socialista del presidente Felipe González (1985), mientras que en Galicia (1990) toma las riendas de la administración autonómica Manuel Fraga. Dentro del proyecto político socialista y en ese marco de puesta en escena de España en el mundo, se pretende dar la imagen del país integrado entre los más desarrollados de Europa. Así se puso en marcha la Exposición Universal de Sevilla del año 1992. La Exposición que se concibió como motor de desarrollo estatal y regional, en la escala urbana puso en juego como lo había hecho antes la exposición de 1929, una parte del extrarradio sevillano pretendiendo su integración en el continuo urbano hispalense de la Isla de la Cartuja, en un intento fallido. Urbanísticamente la exposición desarrolló las infraestructuras necesarias para la conexión de la Expo con su entorno próximo y lejano, haciendo de la Arquitectura imagen de contemporaneidad, como se expresó en el diseño del nuevo aeropuerto y la nueva estación de ferrocarril. En la escala urbana este proyecto se completó con el diseño de infraestructuras viarias de conexión, de cuya presencia es el mejor ejemplo el puente del Alamillo, obra de Santiago Calatrava, en el intento de conectar isla y Ciudad.

La Arquitectura que formalizó la exposición consolidó la presencia de tres escalas de pabellones: un primer tipo de pabellón de gran tamaño en el que se incluyeron los pabellones temáticos y el del país anfitrión, un segundo nivel que comprendían los pabellones nacionales de los distintos países participantes y finalmente un tercer nivel en el que se incluyeron los pabellones autonómicos. La exposición apuesta por edificios que se conciben como contenedores expositores de objetos que en la línea de lo señalado hasta este punto recogen la evolución mantenida por los pabellones de exposición de recursos en las Exposiciones Universales. Las arquitecturas que formalizan los distintos pabellones en la Expo 92 de Sevilla, van a tener importante influencia en la configuración de los Centros Comarcales que a partir de la década de los años noventa, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia propondrá como materialización física del proceso comarcalizador gallego. Cuando el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia plantea su materialización arquitectónica como instrumento de presencia física en las distintas Comarcas y con el objetivo de materializar instrumentos que permitan servir a la dinamización de los territorios en los que se implanten, sus mentores tendrán en cuenta el modelo desarrollado como Pabellón de Exposiciones y mostrado en la Expo de Sevilla. Este hecho se vio corroborado en la denominación que estos edificios recibieron en el momento de su incorporación al Plan: Centros de Exposición y Dinamización de los Recursos Comarcales, más adelante denominados Centros Comarcales. Los mentores del Plan desde el inicio manifestarán su voluntad, de convertir los Centros Comarcales en instrumentos de transmisión de la modernidad, tanto en su condición de contenedores arquitectónicos como en lo referente a su contenido, a los territorios rurales de la Galicia del momento, aquellos territorios menos desarrollados no sólo en lo económico sino también en lo cultural.



### III EL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL DE GALICIA

#### 6. Galicia 1964 - 2012





Existe un amplio consenso en la consideración de que la estructura territorial de Galicia cambió a partir de la década de los años 60. El país de estructuras antiguas rural y denso, el "universo agrario cerrado" que describe Bouhier<sup>61</sup>, de los hechos urbanos muy débiles y en general en estrecha relación de dependencia con su alfoz rural y con el mar, comienza a cambiar en esta década. Galicia se configuraba en ese momento, como un país escasamente urbanizado una sociedad rural, con una bajo índice de urbanización y un crecimiento urbano lento. Desde el punto de vista territorial, Galicia presentaba una estructura de asentamientos difusa, discontinua y asimétrica, articulada en torno a las siete ciudades medias con un cierto grado de especialización, cinco de ellas vinculadas al eje atlántico dinámico, - Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo -, y dos interiores, - Lugo y Ourense -, en el orden administrativo ordenado en cuatro provincias, un gran número de villas menores históricas cabeceras comarcales, que configuraban espacios geográficos coherentes que desde la Parroquia y la Aldea, se estructuraban en los asentamientos de núcleos rurales base para la organización de espacios intersticiales rurales, de alto valor medioambiental.

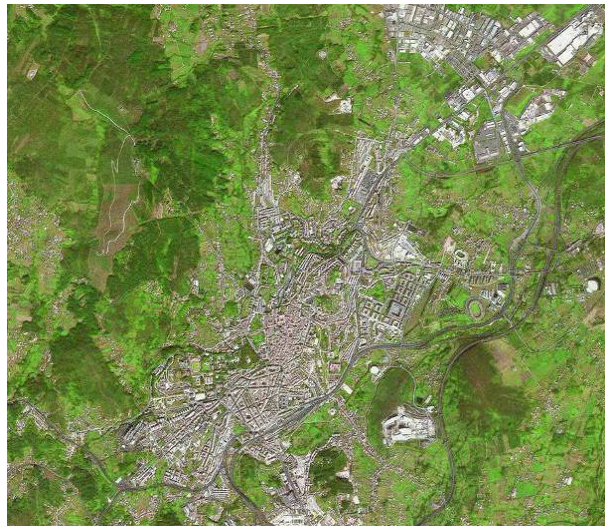
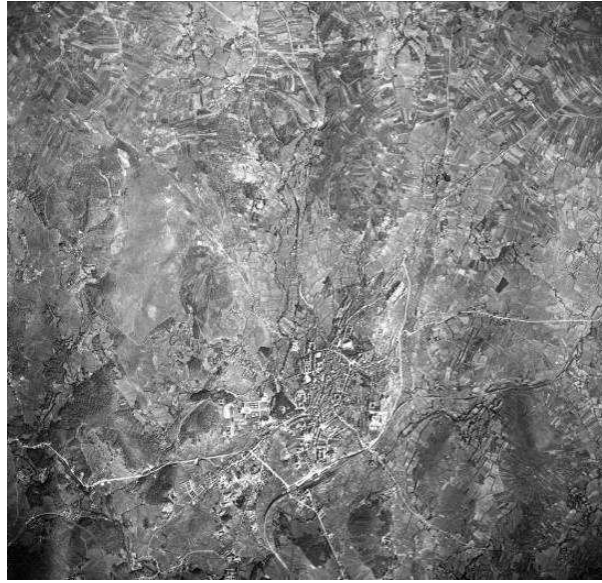
Este sistema territorial comienza un proceso de cambio basado en el vaciado del territorio rural. La migración se produce hacia el exterior de Galicia pero también, y de mayor interés para el objeto de la tesis, en su interior, hacia las siete ciudades de modo desigual y en menor medida hacia las villas. Estos movimientos poblacionales motivados por el cambio de la estructura productiva del país, con carácter general va a producir una aceleración en un proceso de polarización territorial en torno determinados territorios y a los nodos urbanos, catalizado por el desarrollo de las infraestructuras de comunicación, y que caracteriza la Galicia actual. En este proceso de una estructura en jerárquica y continua de ocupación del territorio, se produce la evolución progresiva

---

61 Bouhier, A. "La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire". La Roche-Sur- Yon.1979.

a una situación de ocupación del territorio gallego polarizada en torno a dos ejes dinámicos, el atlántico, de mayor potencia, que aglutina a la mayor parte de la población en torno a un sistema de cinco ciudades – Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo –, y su entorno rural, y un eje interior, de menor entidad pero en desarrollo, poco denso en cuanto a lo poblacional que aglutina el porcentaje mayor en superficie territorial, que se configura desde el sistema urbano de A Mariña, pasando por Vilalba, engloba Lugo, sigue hacia el sistema Monforte-Sarria, y continua por Ourense llegando hasta O Barco de Valdeorras. A esta superestructura de ocupación del territorio se superpone la presencia del sistema tradicional de ocupación descrito en villas y núcleos ya profundamente transformado por el cambio de su relación con la realidad socioeconómica y productiva.

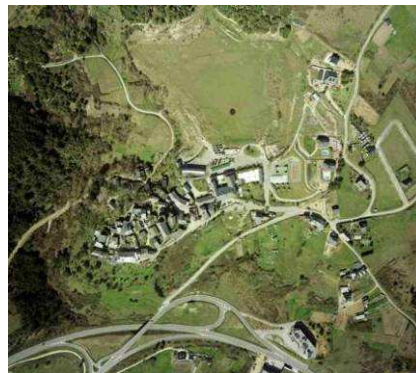




Según lo señalado, de una distribución homogénea, anisótropa, de la población y el poblamiento hasta los años sesenta se pasa progresivamente a un modelo territorial en el que se intensifica la relación dialéctica este - oeste de Galicia.

Estos cambios que afectan según lo señalado decisivamente al modelo de poblamiento y por tanto a la construcción del territorio, y en especial por su fragilidad al territorio rural, se inician en la década de los años sesenta apoyado en las políticas de desarrollo estatales, profundiza en sus transformaciones en los setenta con el cambio de régimen y de organización del Estado y asume el nuevo marco referencial autonómico , y el impuesto por la entrada en las instituciones europeas

en los ochenta, para implantar y materializar físicamente ambos, en las dos últimas décadas del siglo XX<sup>62</sup>.



Estos cambios según lo señalado por Torres Luna y Lois González se pueden sistematizar en las siguientes dinámicas con indudable transcendencia en lo referente al progresivo incremento de la urbanidad del territorio gallego y su fenómeno complementario de pérdida de ruralidad o de transformación de ésta, aunque de una manera propia.

- En primer término, los procesos de éxodo del rural tradicionales en Galicia y que se hacen más intensos desde comienzos del siglo XX, se convierten en emigración masiva en los años sesenta e

---

<sup>62</sup> Torres Luna, M<sup>o</sup> Pilar y Lois González, Rubén L. "A parroquia e a xeografía de Galicia" en " La parroquia en Galicia". VV.AA. ed. Xunta de Galicia. 2009.



inicios de los setenta. América será el primer destino que acoge a miles de gallegos, en una oleada migratoria que con posterioridad se dirigirá a las naciones europeas más ricas (Alemania, Francia, Suiza, etc....), a las regiones industrializadas de España (País Vasco y Cataluña) y en menor medida a las ciudades gallegas que presentan mayor potencialidad de desarrollo (A Coruña y Vigo). Este éxodo cuantioso en número, provoca que un rural superpoblado con una estructura formal, territorial, urbanística y productiva coherente, fuertemente estructurada en lugares, aldeas con sus núcleos habitados, parroquias y comarcas con sus villas cabecera de referencia, con mano de obra abundante y sociabilidad muy arraigada, según lo que se ha descrito, perdiera buena parte de sus efectivos humanos más valiosos y comenzase a dar muestras de una despoblación que, al ser rápida, se planteó devastadora para el mantenimiento de una estructura territorial y demográfica en equilibrio y con formas arquitectónicas consolidadas.

- En segundo lugar, el proceso de cambio demográfico en Galicia coincide también con un proceso económico de adaptación del campo a las lógicas de la economía de mercado. Así de un policultivo de subsistencia, acompañado de la generación de escasos recursos comercializables se pasa al establecimiento de una ganadería, agricultura y/o explotación forestal especializadas que buscan la obtención de beneficios cuantificables. Así algunas comarcas de Galicia se especializaron en explotaciones pecuarias bovinas, otras en producción agrícola, o en la intensificación de la producción forestal, lo que supuso alterar la relación territorial tradicional de ocupación del suelo construcción residencial y utilitaria, huerto, huerta, prado, vega, soto, monte (el monte dejó de tener el papel de proveedor básico que mantenía en la economía agrícola precapitalista), inherente a la explotación tradicional agropecuaria del territorio gallego, por

otra de uso especializada científico apoyada en la eficiencia del zonnig rural, como técnica de especialización productiva. La distribución de usos en el territorio se alteraron radicalmente para dar lugar a formas construidas o bien completamente distintas de las anteriores o bien hibridadas con ellas pero siempre en conflicto permanente con la cultura arquitectónica. La estructura del sistema de ayudas y de usos colectivos vinculado en general a la estructura parroquial del territorio como agrupación de aldeas ya analizada, pierde vigencia sustituido por las relaciones individuales de mercado, en las que es decisiva la movilidad y la conectividad.

- En tercer lugar se produce una diversificación económica en el rural, especialmente en los entornos periurbanos en los que se hibridan los modos de ocupación territoriales, pero también en los entornos que continúan siendo estrictamente rurales. Así en muchos de los territorios de las cuatro provincias el desarrollo de la actividad laboral no se produce ligada a las labores agroganaderas sino que se producen fenómenos de vinculación a otras actividades localizadas bien en la cabecera comarcal bien las ciudades más próximas. Este fenómeno se acelerará progresivamente con la mejora que desde los años sesenta se producirá continuamente en los medios de transporte y conexión tanto interna como externa. Pero además en el propio rural se localizan actividades, comerciales, artesanas y de servicios, que suplen las existentes localizadas en general en las cabeceras comarcales para buscar su deslocalización o relocalización.
- En cuarto lugar es importante indicar el cambio que se produce en la valoración del territorio. Con carácter general, en el ámbito rural la tierra dejó progresivamente de tener valor de uso, para pasar a tener valor de cambio. Es decir frente a un modelo en que era determinante para la productividad la organización espacial del territorio, por la cual la relación estructural existente



entre el núcleo construido y habitado entendido como unidad productiva y residencial rural, las tierras de cultivo y las de pasto, y el monte como un conjunto funcional integrado en la Aldea propio del modelo productivo preindustrial, se desarrolla progresivamente otro modelo basado en el incremento de valor del suelo por su conectividad (vinculación a las vías de comunicación), o la posibilidad de acoger edificación (tanto residencial como orientada a la actividad productiva), vinculada esta última a la decisión planificatoria de clasificación del suelo, establecida en los instrumentos de planeamiento general que comienzan a redactarse con gran lentitud en su implantación a partir de los años sesenta en el territorio rural, una vez aprobada la Ley del Suelo de 1956, o en gran parte de los casos al margen de ellos. Se establece pues un proceso de configuración de formas territoriales que desde el modelo concentrado polinuclear, jerárquico e idealmente anisótropo de Galicia, deviene en un modelo dual en el que convive precedente con otro disperso, hibridado, deconstruido, formado y estructurado por redes complejas y anisótropo, que en lo formal, sustituye arquitecturas territoriales, edilicias y de pequeña escala, de carácter colectivo, no proyectuales, maduras por la lentitud en el cambio, por otras individuales, que necesitan de proyecto (aunque en la mayoría de los casos no dispongan de él por no tenerlo de hecho o conceptualmente), y que tienen que ser pensadas y producidas en tiempo real. Es reseñable además la falta de atención y/o la incompreensión cultural que los arquitectos y la Arquitectura, de procedencia urbana clásica, mantiene en el proceso hacia los fenómenos de transformación interna de la dinámica del territorio rural.

- Relacionada con los dos fenómenos enunciados con anterioridad, una dinámica fundamental en la transformación del territorio del territorio gallego en el periodo analizado, es el

incremento de la movilidad rural y rural – urbana. Esta condición atribuible inicialmente únicamente al hecho urbano tradicional, se consolida entre los habitantes del rural en el periodo señalado, generando flujos que relacionan a los habitantes de los núcleos rurales cada vez menos tradicionales, con las cabeceras municipales proveedoras de servicios educativos, asistenciales, administrativos y comerciales, (cuando no de trabajo), con las villas cabeceras comarcales, con el sistema de ciudades y con implantaciones territoriales productivas de enclave.

- En último lugar como hecho reseñable y no menos importante cabe subrayar que el fenómeno del vaciado de las comarcas del interior rural, propició en especial en la últimas décadas, un fenómeno de concentración de la población no ya en la ciudades sino en territorios periurbanos con fenómenos de rurbanización o periurbanización reciente en los ayuntamientos limítrofes con las áreas urbanas tradicionales y en torno al corredor dinámico denominado eje atlántico, que une por la costa la Ciudad de las Rías, Santiago de Compostela, y el área Metropolitana de Pontevedra-Vigo y a un nuevo eje emergente que podemos denominar “eje interior dinámico” de Galicia, que desde la Mariña Lucense, pasando por Vilalba, se prolongaría por Lugo hacia Sarria-Monforte para conectar Ourense con el Barco de Valdeorras y Verín.



En definitiva y según lo planteado al inicio del capítulo el periodo comprendido entre los años 1964 y 2012 se plantea como una época clave en la transformación socioeconómica, cultural y territorial de Galicia, y es en ese contexto en los años 90 centrales de esa mutación en los que el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se plantea, para dar respuesta a las nuevas realidades dibujadas.

## **7. La puesta en marcha de un proceso y sus actores.**

La realidad comarcal aparece recogida como un hecho territorial estructurante de Galicia en el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma aprobado mediante la ley orgánica 1/1981 de 6 de abril. Cuando los padres del Estatuto, se plantean dotar a Galicia de un texto que reconociera su identidad propia no dudan en incluir la referencia a la Comarca y a la Parroquia, como estructuras territoriales propias, en reconocimiento de una realidad de organización física tradicional de existencia indiscutible, que no es puesta en tela de juicio ni es objeto de debate político y sobre la cual es posible el consenso teórico, que no había sido factible alcanzar en otras cuestiones.

Si el Estatuto, que recogía el hecho señalado, fue el marco de convivencia autonómica en el que confluyeron los anhelos de varias generaciones de gallegos, con posterioridad, en el año 1990, el primer gobierno de Manuel Fraga puso en marcha un proyecto de país que partiendo de la Comarca como realidad histórico-cultural de Galicia, se construyó, (como todos los proyectos relevantes de una comunidad), mediante un encuentro intergeneracional en el confluyeron para su diseño y puesta en marcha tres generaciones sucesivas de gallegos.

### **7.1. La Comarca en el estatuto de autonomía de Galicia de 1981.**

Este reconocimiento explícito a la realidad parroquial y comarcal realizado en el texto referente para la organización autónoma de Galicia como entidad con existencia propia y diferenciada no hace sino reconocer una realidad física y cultural, cuya existencia es históricamente indiscutible.

Así en su artículo 27, el Estatuto atribuye la competencia exclusiva de Galicia en la ordenación de su territorio y el reconocimiento de la realidad comarcal y parroquial estableciendo que:

*En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:*

- 1. Organización de sus instituciones de autogobierno.*
- 2. Organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el Régimen Local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo.*
- 3. Ordenación del territorio y del litoral, Urbanismo y vivienda.*

Por tanto se produce en el propio Estatuto no sólo el reconocimiento de la realidad comarcal, que además se define como propia de Galicia, sino además la facultad de incidir y diseñar su régimen jurídico es decir su articulación en el sistema de organización territorial gallego, que aparece refrendado al situarse justo en el punto anterior a la referencia realizada a la ordenación del territorio y del litoral, el Urbanismo y la vivienda reconociendo de esta manera implícitamente la continuidad entre las distintas escalas de un mismo hecho subyacente, esto es la formalización del territorio gallego.

El Estatuto recoge también en el artículo 40 de su título III, referente a la Administración Pública gallega lo siguiente:

*En los términos previstos en el artículo 27.2 de este Estatuto, por Ley de Galicia se podrá:*

*Reconocer la Comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La Comarca no supondrá, necesariamente la supresión de los municipios que la integren.*

*Crear asimismo, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos.*

*Reconocer personalidad jurídica a la Parroquia rural.*

En el artículo 41 se recoge la posibilidad de que la Comarca ejerza funciones administrativas delegadas de la comunidad autónoma lo que

refuerza la posición de la misma como entidad administrativa intermedia y así el artículo:

*La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Xunta de Galicia. También podrá delegar en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto.*

Entre estas entidades reconocidas como hemos visto se encuentran las comarcas. Es reseñable pues, que se realice mención a la Comarca en el título del Estatuto que se refiere a la Administración Pública gallega por el hecho de que plantea el antecedente de la imbricación de la misma en la estructura administrativa regional, asimismo, cobra relevancia el hecho de que se afirme que la existencia de la Comarca no implica necesariamente la supresión de los municipios que la integran si bien, la inclusión del término “necesariamente” se podría entender *sensu contrario* en el sentido de que *sí se podría producir* este hecho.

En lo referente al desarrollo económico y social de la comunidad autónoma se establece en el artículo 55 del texto estatutario que:

*4. La Comunidad Autónoma gallega queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias.*

El concepto de desarrollo económico y social y la posibilidad de establecer instituciones que lo lideren asumiendo las competencias para hacerlo, hecho que con posterioridad será asumido por el Plan de Desarrollo Comarcal, aparece así reconocido en el Estatuto, y entronca de manera directa con los conceptos de desarrollo económico y social manejados en la exposición de motivos de la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, hecho perfectamente comprensible si atendemos a la filiación teórica de alguno de los



ponentes más señeros del texto estatutario y sus vinculaciones conceptuales e incluso personales<sup>63</sup>.

Como última referencia estatutaria y por la relevancia que tendrá en el proceso de implantación de la estructura comarcal planteada por el gobierno gallego a partir de 1990, conviene resaltar la referencia que el Estatuto realiza a las entidades administrativas supramunicipales preestatutarias, las diputaciones provinciales, en la disposición adicional tercera, que sustentará la interrelación entre la legislación comarcal planteada por la Xunta de Galicia y la autonomía de las propias diputaciones como administración independiente, y que generará conflictos de profundo calado para la comarcalización de Galicia

Así la disposición adicional tercera del Estatuto se establece que:

*Uno. La Xunta coordinará la actividad de las diputaciones provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la comunidad autónoma, y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquellas elaboren y aprueben al de la Xunta de Galicia*

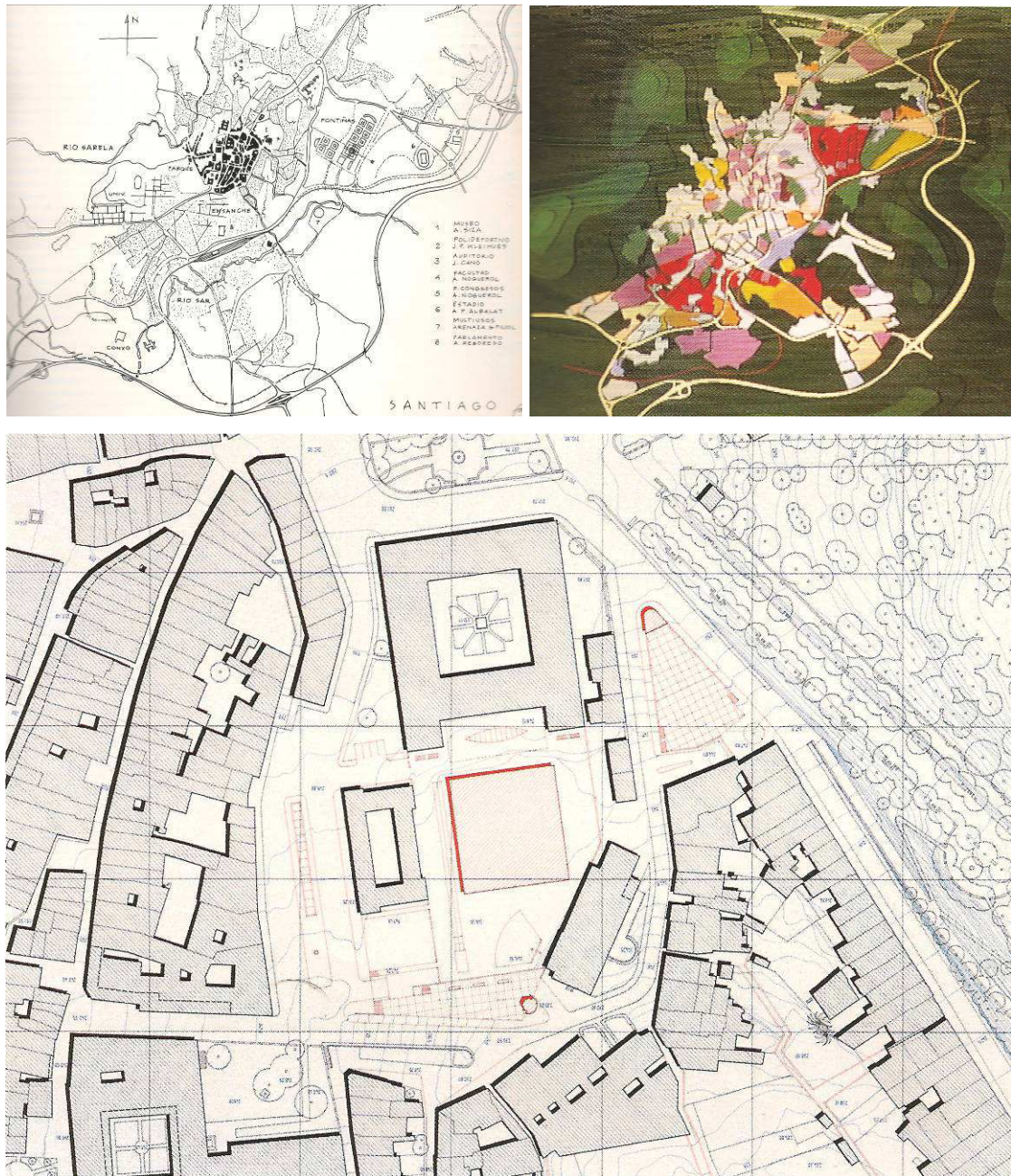
*Dos. La Xunta podrá encomendar la ejecución de sus acuerdos a las diputaciones provinciales. Estas ejercerán las funciones que la Xunta les transfiera o delegue.*

Queda demostrado, en base al propio texto estatutario, el hecho de que en el nacimiento de la autonomía de Galicia la realidad comarcal es reconocida como un hecho cultural propio, una categoría preexistente que articula el territorio y que a la que preciso dotar de personalidad jurídica y de forma territorial.

---

<sup>63</sup> José Luis Meilán Gil mantendrá relaciones desde sus inicios profesionales con Laureano López Rodó, padre material e intelectual de los Planes de Desarrollo estatales de los años sesenta.

## 7.2. La Comarca y la organización territorial en los primeros gobiernos autonómicos.



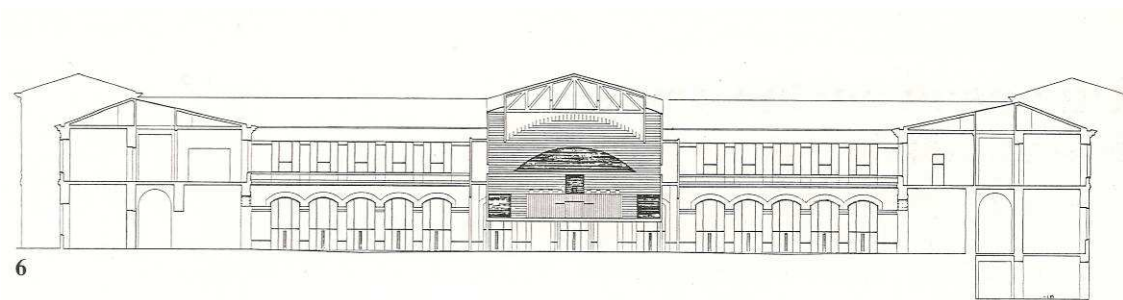
Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia el proceso de construcción autonómico va a tener transcendencia fundamental en el cambio de modelo de organización territorial de la comunidad autónoma y por tanto en la formalización territorial, urbanística y arquitectónica de Galicia. Hito de singular importancia que personifica

lo afirmado, lo constituye la mutación central en la jerarquía urbana y por tanto en la organización y forma territorial de Galicia que supondrá la designación de Santiago de Compostela como Ciudad capital<sup>64</sup> de la autonomía, en una decisión que el propio Estatuto ante la conflictividad que planteaba en el momento difiere a un decreto posterior, para constituir junto con Extremadura las únicas autonomías en las que la capital regional no recaerá en ninguna de las capitales de Provincia existentes. Este hecho, constituye el acontecimiento central condicionante del proyecto territorial de Galicia que tendrá que materializar la Autonomía, proyectando y convirtiendo a Santiago de Compostela en Ciudad Capital autonómica de funciones centrales, (en un proceso todavía inacabado y por estudiar), en Cabecera Territorial y centro de Galicia, y manteniendo su condición de nodo cultural y de identidad europeo. Esta decisión redefinirá el sistema urbano emergente de la Galicia de 1981, generando nuevas relaciones entre el territorio rural y las ciudades, de las ciudades entre si, y de la propia forma urbana de todas ellas, (entendida en términos de tejido y elementos singulares, de viario, residencia y equipamiento, en términos urbanísticos y de materialización arquitectónica). Estos fenómenos visibles formalmente y sistematizables en todo el sistema urbano de Galicia,—no siempre entendido en toda su complejidad por arquitectos planificadores, arquitectos urbanistas y arquitectos constructores—, y lo que es más importante, en el cambio de las infraestructuras que articulan el territorio gallego, conectando el propio sistema de ciudades entre sí mediante opciones radioconcéntricas que articularon la totalidad del territorio en convivencia con la superestructura de infraestructuras estatales, tuvo especial relevancia en Santiago de Compostela.

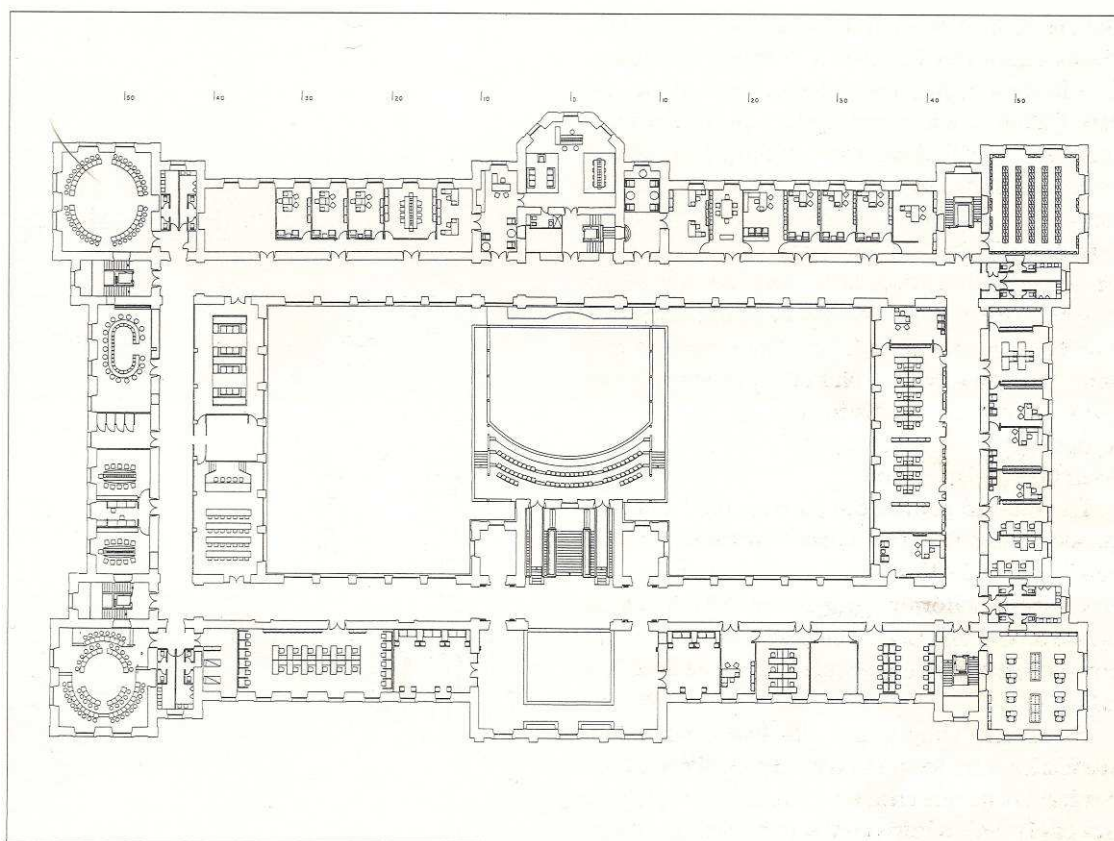
---

<sup>64</sup> La condición de Santiago de Compostela como capital de Galicia se verá reforzada por la ley Ley 4/2002, de 25 de junio, del estatuto de la capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela





6



El Estatuto de Autonomía establecía la competencia exclusiva de la Autonomía en materia de ordenación territorial, en lo no referente a aquellas infraestructuras sectoriales de carácter estatal, (carreteras del Estado, puertos, aeropuertos, cuencas hidrográficas, costas, etc.) que evidentemente tendrán gran transcendencia en la formalización del territorio tanto por su carácter de actuación de enclave como por el peso material que por acción o preservación tendrán sobre el territorio. Sirva de ejemplo como, desde el año 1977, la AP-9 cambió la

configuración paisajística del territorio litoral de la Galicia atlántica y la accesibilidad generada en sus puntos de conexión con las ciudades y villas existentes actuó como catalizador de cambios urbanísticos profundos.

Pero la autonomía estaba por construir, tanto desde el punto de vista legal como de las infraestructuras, y las arquitecturas que la iban a materializar. Este esfuerzo de construcción autonómica llevará implícita el establecimiento de prioridades, que hará que los primeros gobiernos autonómicos, los de los presidentes Albor (1981 – 1988) y González Laxe (1988 – 1990), quienes tuvieron que gobernar más con el ejemplo que con el presupuesto, no establezcan entre sus actuaciones prioritarias dentro de las medidas de transferencia de autogobierno los temas de ordenación territorial. Buena muestra de ello es que la primera ley que traspone el ordenamiento urbanístico estatal a las peculiaridades gallegas será, según lo ya analizado, la ley de adaptación de la del Suelo a Galicia (LASGA) de 1987, texto a todas luces insuficiente y que no materializa un modelo territorial propio, si bien viene a recoger las particularidades que en materia urbanística presenta el territorio rural de Galicia recogiendo por primera vez la estructura de asentamientos rurales propia y dotando de presencia a la unidad parroquial.

### **7.3. El proceso de Comarcalización a partir de 1989**

En diciembre de 1989 Manuel Fraga Iribarne<sup>65</sup>, un hombre de amplia experiencia en la administración del Estado, gana las elecciones autonómicas y en 1990 constituye su primer gobierno en la Xunta de Galicia. La autonomía se encontraba en ese momento y según lo señalado en proceso de construcción material, competencial y

---

<sup>65</sup> Manuel Fraga Iribarne, hombre de amplia trayectoria académica y de servicio público, era catedrático de derecho político y teoría del estado y derecho constitucional y había sido, ministro de Información y Turismo y de la Gobernación en los gobiernos del general Franco, embajador en el Reino Unido, padre de la Constitución de 1978, y fundador de Alianza Popular.

arquitectónica. La situación desde el punto de vista de la estructura territorial del país y de su ordenación física era la descrita. Es en este contexto en el que se plantea el proceso comarcalizador gallego.

Tres fueron los proyectos estratégicos del programa de gobierno propuesto: la construcción autonómica, con el establecimiento de la Arquitectura legal y física del autogobierno (en este momento Galicia recibía los traspasos competenciales en materia educativa o sanitaria,—el Servicio Gallego de Salud se configura como tal en 1991—, y la administración autonómica incrementa rápidamente y de modo exponencial el personal a su servicio alcanzando los 88.842 en el año 2011), el posicionamiento exterior de Galicia (materializado a través de la potenciación de Santiago y el Camino Jacobeo como elemento diferencial de Galicia en el mundo) y la materialización de políticas de desarrollo y ordenación territorial que posibilitaran el desarrollo territorial equilibrado de Galicia.



Para la definición previa de estas políticas que Manuel Fraga pretendía que contasen con la máxima solvencia, con anterioridad al proceso electoral encargó en número de quince, los llamados “*libros blancos*” en los que se recogían diagnósticos y propuestas estructurados por áreas de temáticas, que ordenarían la acción del futuro gobierno. Para esta tarea iba a contar con personas altamente cualificadas en sus



campos específicos, provenientes de la universidad, el mundo empresarial, etc.

El encargado, por el entonces candidato Manuel Fraga Iribarne, de coordinar estas propuestas en lo referido a la organización administrativa y territorial y entre las cuales se encontraba la articulación del modelo Comarcal, será Dositeo Rodríguez Rodríguez, (a través de la Fundación Alfredo Brañas), hombre de amplia experiencia en la administración como interventor del Estado, que había desempeñado la responsabilidad de la gerencia de la Universidad de Santiago. Según sus propias declaraciones<sup>66</sup>, desde el principio cuenta para las tareas específicas del diseño teórico del modelo a aplicar en materia comarcal con la colaboración de Andrés Precado Ledo, al que había conocido con anterioridad. Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Santiago de Compostela y hombre formado en la universidad de Navarra, Precado se convierte en el primer momento en responsable de la coordinación de la propuesta electoral del Partido Popular de Galicia en materia de desarrollo territorial y comarcal.

Más tarde, y una vez ganadas las elecciones, tanto Dositeo Rodríguez como Andrés Precado ocuparán en el primer gobierno de Manuel Fraga, nombrado en mayo de 1990, cargos de responsabilidad desde los que el presidente les encomendará la tarea de llevar adelante el modelo comarcal diseñado. Así en este primer gobierno Dositeo Rodríguez recibió el encargo de dirigir la Consellería de Presidencia y Administración Pública, cargo que mantendrá durante dos legislaturas y Andrés Precado ocupó una de las Secretarías Generales<sup>67</sup> con dependencia orgánica directa del Presidente de la Xunta y funcional

---

<sup>66</sup> Entrevista realizada por el autor el 2 de marzo de 2010.

<sup>67</sup> El equipo de colaboradores más cercano a Fraga estaba compuesto por el Secretario Xeral José Luis Gonzalez Sobral, el secretario xeral de Relaciones con la comunidades gallegas, Fernando Amarelo de Castro, el secretario Xeral de Turismo, Jose Antonio Ferreiro, la secretaria Xeral de Plaidicación y desarrollo Económico Carmen Guisán Seijas, el propio Andres Precado Ledo como Responsable de la Planificación y el Desarrollo Territorial y por un Coordinador de las Comisiones dependientes del Presidente cargo que ocupa Alfonso Vaquero.

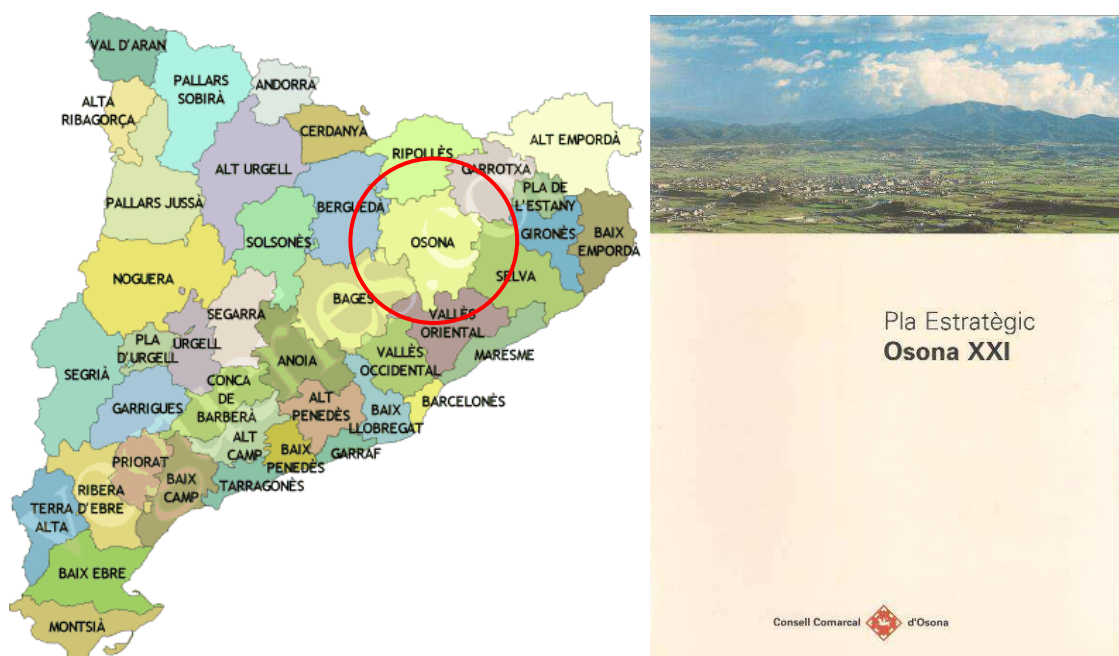
del Conselleiro de Presidencia, en un puesto que se denominó formalmente como de Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, lo que da idea de la trascendencia concedida al proyecto.

Desde estos momentos iniciales se marca como objetivo para el modelo comarcal, en coherencia con los modelos de desarrollo local europeo de los años ochenta ya enunciados, la consecución de niveles de desarrollo adecuados para las comarcas rurales de Galicia, (partiendo del hecho cierto de su existencia como entidades territoriales históricas, en el sentido descrito en los Fundamentos Territoriales de la tesis, de relación socioeconómica y cultural y de su reconocimiento formal realizado por el Estatuto), que se encontraban lejos de conseguir indicadores de calidad de vida y desarrollo similares, no solo a los de la media europea sino incluso a los de las áreas más dinámicas de Galicia vinculadas con carácter general al Eje Atlántico y al sistema de ciudades, además de mostrarse aquejadas de un proceso de despoblamiento territorial de profundo calado. Se planteó, pues, la necesidad de establecer políticas complementarias a las definidas por los grandes proyectos de infraestructuras que en esos momentos estaban mejorando las conexiones de Galicia y que en gran medida atendían a las necesidades de los ámbitos mas dinámicos y daban respuesta a problemas de escala regional, pero desatendían la escala territorial y local.

Con el fin desarrollar la competencia estatutaria señalada en materia comarcal y dar respuesta a la situación de desequilibrio en el desarrollo territorial de Galicia, descrita en el párrafo precedente, desde el momento inicial se plantean dos posibles respuestas alternativas que son valoradas, para definir el modelo.

Una primera que había sido puesta en marcha en Cataluña en 1987 supondría la definición de las comarcas como entidades administrativas intermedias. En Cataluña había nacido esta posibilidad, con un horizonte específico de supresión de las Diputaciones Provinciales,

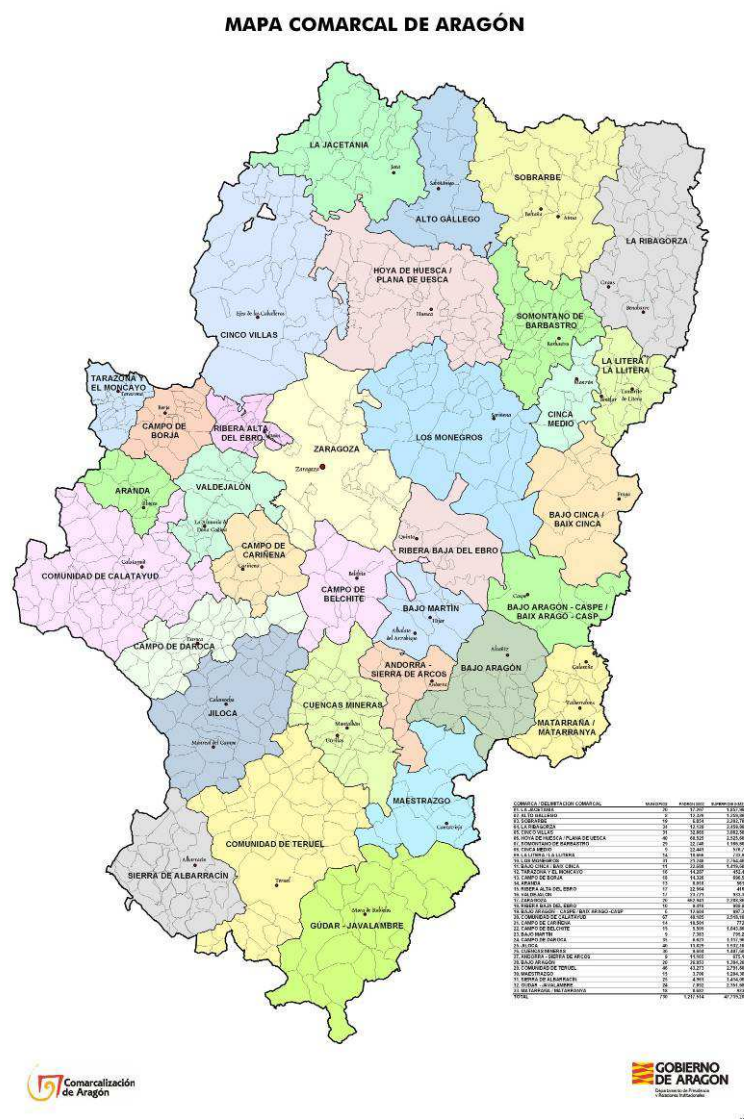
objetivo perseguido por el nacionalismo catalán para el establecimiento de una organización territorial nacional propia y diferencial en Cataluña al margen del modelo provincial unificador definido por Javier del Burgo para toda España en 1833 y ya analizado. Este modelo proponía la estructuración del territorio en 41 Comarcas de carácter administrativo agrupadas en Veguerías, eliminando la figura provincial para constituirse en entidades intermedias cuya estructura administrativa superior estaría constituida por el gobierno de la Generalitat.



Desde el punto de vista funcional los autores de la propuesta de comarcalización gallega entendieron que el modelo catalán, precursor en el tiempo y que entroncaba con los modelos del Estado Catalán definidos en la Segunda República<sup>68</sup> de corta vida, más allá de generar una estructura política propia, no habían sido capaces, (según las declaraciones de los propios protagonistas), de cumplir los objetivos

<sup>68</sup> La planificación física de escala regional y territorial había ocupado parte de la producción planificatoria catalana en los años 30, según lo reflejado en los Fundamentos Urbanísticos de la tesis.

para los que había nacido la comarcalización en Cataluña, esto es la eliminación de los graves desequilibrios territoriales existente entre el las zonas interiores catalanas y la costa, y específicamente el reequilibrio territorial frente a la magnitud y la potencia del hecho urbano de Barcelona. Así, la nueva estructura administrativa y territorial intermedia creada no había sido capaz de reducir las diferencias de desarrollo interterritoriales y había generado estructuras de gobierno muy pesadas de alto coste y escasa rentabilidad pública.



Descartada esta opción los autores de la propuesta de comarcalización de Galicia, se plantean un modelo basado en la realidad territorial

histórica y socioeconómica gallega y en las propuestas de desarrollo local territorial vigentes en los años ochenta ya analizadas. Se propone pues un modelo que, complementario al modelo de desarrollo acumulativo generado por las políticas macroeconómicas sectoriales para las áreas más dinámicas de Galicia y atento a la realidad física, base su propuesta en una organización territorial en comarcas constituidas por agrupaciones de municipios que no generen nuevas entidades administrativas.

Se propone la Comarca como un marco estable de planificación y cooperación voluntaria entre la administración autonómica y los municipios orientado a la planificación y a la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo. Este marco comarcal nace con la idea de no generar nuevos niveles administrativos intermedios, nuevas estructuras pesadas en el territorio, sino con la de proponer marcos estables y flexibles de participación en los que tuvieran cabida tanto las administraciones actuantes sobre el territorio comarcal (Xunta, Diputaciones y Concellos) como, incluso aquellas organizaciones privadas de relevancia en el ámbito territorial comarcal. Si desde el punto de vista infraestructural los modelos acumulativos proponen, desde una óptica básicamente urbana y de las grandes infraestructuras la transformación del territorio, el Modelo Comarcal es el modelo de la transformación endógena del territorio en base a los proyectos de escala local atentos a las particularidades de los distintos territorios. El ámbito territorial comarcal, en la propuesta de definición del modelo se establecía además idóneo por su tamaño como interlocutor y ámbito de ejecución de las políticas europeas del momento, que estaban planteando la llegada de los fondos europeos de cohesión y desarrollo rural a Galicia, en los años noventa. Con estos parámetros, el modelo desarrollado como propuesta electoral se pondrá en práctica a partir de 1990 en Galicia a través de la Consellería de Presidencia y Administración Pública ocupada entre 1990 y 1999 por Dositeo Rodríguez Rodríguez y el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial

dirigido por Andrés Precado Ledo. En un primer momento según los propios autores, se define la estructura del modelo y se aplica en cuatro comarcas piloto, una por Provincia: Bergantiños con cabecera en Carballo, en A Coruña, O Deza en Pontevedra, con cabecera en Lalín, A Terra Cha en Lugo con cabecera en Vilalba y Valdeorras en Ourense con cabecera en O Barco de Valdeorras). El modelo gallego recibirá un importante apoyo mediante la resolución 257 de 1994 del Consejo de Europa que lo considera el 18 de marzo como modelo de planificación integrada y desarrollo local de interés europeo.

Desde este primer momento según sus propios protagonistas, el modelo planteado cuenta en general con la complicidad e implicación de los Ayuntamientos, (salvo excepciones más o menos dirigidas como ocurre en el caso de A Fonsagrada en Lugo), que ven como el mismo supone la posibilidad de definir a través de los Planes Comarcales la planificación de las inversiones de la administración autonómica en infraestructuras y equipamientos en el territorio municipal con carácter plurianual y establecer prioridades, (los planes de desarrollo de cada Comarca se redactaban con una previsión de vigencia cuatrienal para su revisión), atendiendo en un marco estable, el consello comarcal, las demandas de los ayuntamientos y obviando así, en un marco de negociación estable, la discrecionalidad política de la asignación de recursos basada en la capacidad de relación de determinados alcaldes con el conselleiro de turno, (estructura caciquil, en aquel momento ampliamente instalada y en el año 2011 todavía presente en Galicia).

Las Diputaciones Provinciales y en especial las dos de la Galicia interior, Lugo y Ourense, presididas por Francisco Cacharro Pardo (1983 – 2007) y José Luis Baltar Pumar en (1990 - ), por el contrario, verán en la estructura Comarcal como una amenaza a su ámbito competencial y a la estructura de poder preestablecida. Esta desconfianza se produce en parte por la creencia de que el modelo a aplicar llevaría indefectiblemente a la desaparición de las propias Diputaciones en



beneficio del poder territorial ejercido por la Xunta de Galicia, (que en los momentos iniciales de la comarcalización todavía se encontraba en construcción), según lo planteado en Cataluña y en parte al entendimiento de que el modelo comarcal suponía en todo caso la puesta en peligro de los equilibrios de poder tradicionales existentes en la Galicia del momento, de base decimonónica y censitaria, articulados en base a las relaciones provinciales. De este modo las diputaciones provinciales adoptarán una posición de no participación en ninguno los órganos ni iniciativas propuestas por el Plan de Desarrollo Comarcal más allá de los meramente formales, cuando no beligerantemente opuestas, lo que supuso un primer problema de gran transcendencia para la viabilidad del modelo planteado.

El segundo frente abierto contra el Modelo Comarcal y según alguno de sus actores el más activo, se planteó dentro de la propia estructura del gobierno autonómico. Si bien el modelo de organización comarcal se plantea como un proyecto estratégico desde el inicio para Galicia, defendido y propuesto por el propio Presidente Fraga, el propio carácter del mismo hizo que despertase muy pronto diferencias en el propio seno del ejecutivo autonómico, entre las distintas consellerías. Al tratarse de un modelo de planificación transversal, al igual que el propuesto para el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, implicaba y vinculaba a la totalidad de las iniciativas sectoriales llevadas adelante por las distintas consellerías de la Xunta de Galicia en un marco planificador temporal y en un ámbito territorial concreto el de la Comarca, una vez aprobado y con un doble sentido. Establecía por un lado, a través de los Planes de Desarrollo de cada Comarca la planificación de las inversiones e infraestructuras previstas por la Xunta en un horizonte temporal de cuatro años (vigencia del Plan) según las demandas acordadas en el Consello Comarcal, y asumidas por el departamento autonómico en el periodo de informe de cada Consellería y en el propio proceso de aprobación del Plan de cada Comarca por el Consello de la Xunta según el proceso de tramitación

que se detallará más adelante. Este procedimiento sacaba de la discrecionalidad política la asignación de recursos y fue entendido como una ingerencia de un departamento de la administración en la autonomía competencial de los restantes.

Este hecho, junto a la estructura de dirección establecida por el presidente de la Xunta basada en la existencia de programas sectoriales autónomos de gobierno para cada Consellería escasamente relacionados entre sí y sobre los cuales se establecía responsabilidad absoluta de los conselleiros con escasa permeabilidad interdepartamental, situó al Plan de Desarrollo Comarcal, por su propio carácter transversal inherente, en una posición de debilidad para su puesta en práctica que minaría en el tiempo.

Fueron dos las consellerías que tuvieron especial relevancia en su relación con el modelo comarcal planteado y cuya posición se reveló especialmente importante para su desarrollo y ocaso.

Por un lado la Consellería de Economía y Hacienda, encabezada por José Antonio Orza, que tenía la responsabilidad de la adjudicación de los fondos presupuestarios para los distintos departamentos de la administración. El planteamiento de un compromiso plurianual de gasto vinculado a un Plan externo a la propia consellería, se entendía como una traba a la autonomía de asignación de recursos de la propia consellería e incluso como una ingerencia competencial. La dinámica de elaboración de presupuestos, que en definitiva supone la materialización de las iniciativas planificadoras, impuesta por el conselleiro Orza, planteaba la discusión en un plazo reducido de tiempo de las asignaciones presupuestarias elaboradas para cada consellería. Esta dinámica contradecía de modo frontal los planteamientos enunciados con anterioridad para el Plan de Desarrollo Comarcal. De esta manera se produjo una disfunción clara entre el planteamiento realizado por el Plan de Desarrollo Comarcal de una planificación que definía objetivos, y programaba acciones a medio plazo con carácter transversal, para el desarrollo de un territorio frente a una planificación

del gasto anual que prima los programas sectoriales de cada departamento autonómico. En lo concreto la Consellería de Economía, y probablemente por entender como una amenaza a su autonomía y a su capacidad planificatoria de corte económico el propio Plan, trata el Plan de Desarrollo Comarcal como un Plan sectorial más, dotándolo tan solo de los fondos necesarios para su funcionamiento instrumental. Así por ejemplo, las gerencias comarcales creadas por el Plan<sup>69</sup>, verán como su presupuesto se limita al estrictamente necesario para sufragar el gasto corriente, de personal e implantación, privándolas de capacidad inversora para apoyar aquellos proyectos estratégicos surgidos en cada Comarca.

Punto de inflexión en el desarrollo de las relaciones entre la Consellería de Economía y Hacienda y el Plan de Desarrollo Comarcal lo supuso el hecho de la asignación en el seno de la propia Xunta, de la competencia en la gestión de los fondos europeos vinculados al desarrollo rural, planteada en tres programas operativos a partir de 1991 y hasta 2006. Esta asignación enfrentará a ambos departamentos y sus responsables. Cuando, en los años noventa, se plantea la gestión de los fondos europeos orientados al desarrollo rural a través de las Iniciativas comunitarias del tipo Leader o Proder<sup>70</sup>, desde el Plan de Desarrollo Comarcal se plantea que sean las Fundaciones Comarcales a través de sus gerencias constituidas en Grupos de Acción Local las que gestionen y canalicen estos fondos, como modo además de conseguir fondos para fortalecer el desarrollo Comarcal y financiar acciones estratégicas de desarrollo endógeno en las comarcas. La pugna planteada por la Consellería de Economía para controlar la totalidad de los fondos europeos asignados a Galicia se materializará en la puesta en marcha

---

<sup>69</sup> Las Fundaciones Comarcales, instrumentos creados por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, se dotaron de gerencias, según los planteamientos teóricos de las Teorías de Desarrollo Local, capaces de detectar e incentivar iniciativas en el territorio comarcal.

<sup>70</sup> Las iniciativas del tipo Leader y/o Proder fueron programas comunitarios de acción rural, destinadas a la financiación de proyectos concretos, de gestión o infraestructura, que contribuyesen al desarrollo de las áreas rurales de las regiones europeas menos desarrolladas. Supusieron entre 1991 y 2006 la llegada de una ingente cantidad de fondos económicos a Galicia.

en el año 2000 de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, ente público creado en el seno de la Consellería de Economía y Hacienda de objetivos similares a los previstos por el Plan de Desarrollo Comarcal para la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, y que coordinará y gestionará diferentes grupos de acción local y sus fondos asignados, estableciéndose desde entonces una clara duplicidad de instrumentos con competencias en la materia.

La Consellería de Política Territorial, no tendrá un papel tan beligerante frente al Plan de Desarrollo Comarcal. Su actividad planificatoria se vinculará preferentemente al ámbito municipal, obviando en gran medida en el periodo analizado, el ámbito supramunicipal por considerarlo escasamente viable para la planificación física del territorio, según lo señalado con anterioridad<sup>71</sup>. El Plan de Desarrollo Comarcal se ve por parte de los sucesivos responsables de la Consellería de Política Territorial Obras Públicas y Vivienda, durante los primeros años el conselleiro Xosé Cuiña Crespo (1990 – 2003) y primero como conselleiro y después como vicepresidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijoo (2003 – 2005), más como un modelo teórico de dudosa viabilidad real que como una competencia planificatoria para la planificación urbanística tradicional y de la ordenación del territorio de la que ostentaba la competencia la Consellería a través de la Dirección General de Urbanismo, que dirigen sucesivamente los abogados José Luis Narbón García (1990 – 1997) y José Jesús Cudeiro Mazaira (1997 – 2003), quien tras la marcha de Precedo Ledo se hará cargo en el año

---

<sup>71</sup> En este periodo se promulgaron desde la Consellería de Política Territorial la ley marco y un decreto que deberían de constituirse en elementos centrales para la ordenación del territorio de Galicia en el ámbito supramunicipal: La Ley de Ordenación del Territorio de 1995 y el Decreto del año 2000 que regulaba específicamente los planes y proyecto sectoriales de incidencia supramunicipal. La primera, ya apartada de la tradición urbanística, según la evolución sufrida por el corpus teórico, y por tanto de la tradición arquitectónica en contra de lo defendido en los años cincuenta y sesenta por la Ley de Suelo en relación al Plan Nacional de Urbanismo y ya analizado, no tuvo aplicación práctica en su desarrollo en los siguientes quince años, aprobándose el documento superior previsto en ella para la ordenación territorial de Galicia y por tanto su proyectación física, las Directrices de Ordenación del Territorio, en el año 2011.

2003 del proyecto comarcal. Los problemas planteados tendrán más que ver con hechos de afinidad personal en la relación, en la primera etapa que en problemas reales de competencia aunque estos últimos se plantearán en puntos singulares como la competencia en materia de elaboración y producción cartográfica en Galicia en los que entra la propia Dirección General de Urbanismo y el Sistema de Información Territorial de Galicia adscrito a la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia (SODECO) empresa publica creada como instrumento en el año 1995, para la gestión del proyecto comarcal. El primer texto normativo que vinculo la Ordenación del Territorio y el Plan de Desarrollo Comarcal será la Ley de Ordenación do Territorio de Galicia de 1995, impulsada desde la Consellería de Política Territorial. En ella se establece la armonización de los Planes Comarcales con la legislación en materia de Ordenación Territorial al afirmar la equivalencia de los mismo con los Programas Coordinados de Actuación, y estableciendo que en el ámbito de la Comarca los Planes Comarcales tendrían el carácter de Programas Coordinados de actuación produciendo su aprobación los efectos de los segundos. Es reseñable en este punto que la ley de Ordenación del Territorio de Galicia situó los Planes Comarcales en una posición de programación económica frente a su posible inclusión en las figuras con mayor carga proyectual de ámbito supramunicipal como los Planes Territoriales Integrados, en los que encontrarían mejor acomodo, lo que a pesar de su clara incidencia en la configuración del territorio los aparta de una concepción proyectual integrada del mismo y los vincula a los planes de desarrollo económico de los años sesenta, si bien en su contenido y los instrumentos diseñados para su implantación el planteamiento de formalización territorial fuera evidente.

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia afronta una de sus primeras dificultades decisivas cuando Dositeo Rodríguez abandone la Consellería de Presidencia para incorporarse como candidato del Partido Popular a la alcaldía de Santiago de Compostela en 1999. Su

puesto será ocupado por Jaime Pita Varela, quien con menos conocimiento del proyecto comarcal y más vinculación a la batalla política (había desarrollado su actividad desde la maquina partidaria), para quien el Proyecto de Comarcalización no fue prioritario y que dejó en manos de Andrés Precedo toda la responsabilidad de su desarrollo. Pero el verdadero punto de inflexión del Plan se producirá en el año 2003 cuando en un intento de racionalizar la estructura organizativa de la Xunta de Galicia se promulgo un decreto que adscribe la competencia de comarcalización a la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural, entendiéndola ya por la vía de los hechos, como un instrumento orientado al desarrollo rural y por tanto vaciando al Plan de desarrollo comarcal del contenido transversal y planificador para el que había nacido, dirigida por Juan Manuel Diz Guedes, ya como Dirección General de Desarrollo Comarcal, apartándola físicamente de la proximidad al Presidente. Pocos meses más tarde cesa en su cargo el que había sido padre intelectual del Plan de Desarrollo Comarcal Andrés Precedo Ledo y se nombraría en su sustitución a José Jesús Cudeiro Mazaira según lo señalado hasta esa fecha Director General de Urbanismo. Este nombramiento, que es el principio del proceso de ocaso, no deja de reconocer el carácter de planificación territorial y por tanto de formalización del territorio implícito en el Plan de Desarrollo Comarcal y que se le había negado permanentemente para no entrar en conflictos competenciales, al nombrar para el cargo al hombre que entre 1997 y el año 2003 había sido responsable del Urbanismo y la ordenación del territorio en Galicia como Director general de Urbanismo. Cudeiro Mazaira desempeñará el cargo durante dos años entre 2003 y 2005 llevando a cabo una gestión meramente instrumental en una Consellería por la que pasaran en ese periodo dos responsables, el ya citado José Manuel Diz Guedes y el exalcalde de Abegondo José Antonio Santiso Miramontes, que ocupara el cargo en septiembre de 2004 y lo mantendrá hasta el final de la



primavera de 2005 cuando se produce el cambio de Gobierno en la Xunta de Galicia.

En el año 2005 tras las elecciones autonómicas de mayo se produce la salida de Manuel Fraga de la Xunta de Galicia después de quince años de gobierno del Partido Popular. Con su salida, abandona la presidencia de Galicia el primer responsable de la comarcalización y el último de los dirigentes políticos del proceso, tras la marcha previa y sucesiva de Dositeo Rodríguez y Andrés Precado. En esta fecha se certifica el final de proyecto que todavía se mantendrá activo pero sin contenido teórico ni rumbo práctico hasta el año 2011.

Emilio Pérez Touriño accede a la presidencia de la Xunta de Galicia apoyado en el pacto de gobierno establecido entre socialistas y nacionalistas tras las elecciones. En el reparto competencial acordado, la responsabilidad en lo referente al proceso comarcalizador, quedó dentro del ámbito competencial nacionalista, integrando instrumentos y estructuras del Plan de Desarrollo Comarcal en la nueva Consellería de Medio Rural, de la que se nombró responsable a Alfredo Suárez Canal. La Dirección General a la que se adscribe la competencia comarcal, y sus instrumentos, será la de Desarrollo Rural que ya pierde toda referencia a la Comarca. Como responsable de la misma se nombró al profesor universitario, de formación económica y discípulo académico de Xosé Manuel Beiras Torrado, Edelmiro López Iglesias, quién había participado en foros universitarios de planificación territorial como el IDEGA (Instituto para el Desarrollo de Galicia) de la Universidad de Santiago de Compostela junto al nuevo presidente. Su formación académica le llevará a potenciar la planificación económica para el medio rural, obviando en gran medida su base construida y su resultado proyectual.

La visión que del proyecto comarcalizador tenían ambos socios de gobierno, de desconocimiento en lo profundo, era bien distinta. El Partido de los Socialistas de Galicia, no creía en absoluto en la Comarcalización, lo que el autor corroboró en múltiples ocasiones, con

uno de los intelectuales de mayor ascendencia en materia territorial en el mundo socialista gallego, (desde su labor docente en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña, y la producción de planeamiento físico, o como mantiene la tesis, Arquitectura de escala XL, al frente de la empresa Oficina de Planeamiento), Juan Luis Dalda Escudero, quien participó como docente invitado por la Sociedad Comarcal en la primera edición del Master de Desarrollo Local y Comarcal en el año 1997, por iniciativa del área de Obras. Los nacionalistas pretendían sin embargo, profundizar en el proceso, cambiando su carácter, para convertir la comarcalización, directamente en una nueva estructura administrativa del país, que debería de ser recogida en la reforma del Estatuto de Autonomía.

La nueva administración puso en cautela el proceso y todos sus instrumentos, desconfiando no de las materializaciones, sino del carácter político que habían asumido. La estructura generada apenas varió en los cuatro años de gobierno bipartito, pero su actividad languidece progresivamente ante la ausencia de fe en el proceso y la intención de su mutación a corto plazo. Se inicia en estos años un proceso de reforma de los instrumentos del Plan, y en general de los dedicados al desarrollo rural que, con la pérdida de las elecciones del año 2009 y el nuevo giro político, se completará incidiendo en la supresión de las Fundaciones Comarcales y la absorción por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y la Sociedad Comarcal. En lo referente a los Centros Comarcales como emblema arquitectónico del proceso, en el año 2005 se paralizan todos los proyectos en curso, no construyéndose el de Noia ya redactado y en avanzado estado de gestión. Los de A Mondoñedo y Caldas se pondrán en servicio con grandes titubeos y sin un programa funcional definido reflejo de la falta de criterio a la hora de decidir el futuro global del proyecto. Los centros mudan su carácter para entenderse aunque sin rotundidad como, sedes periféricas de la Administración Autonómica, en lo referente al medio rural, después de numerosos informes de posibilidades de

utilización realizados, lo que devino en edificios de utilitas discutible ante la ausencia de una posición teórica clara que le diera soporte como muestra del pensamiento débil imperante. Un único Centro se llevará adelante entre los años 2005 y 2007, fruto de los últimos estertores del grueso de la financiación europea: la ampliación del centro Comarcal de Terra de Celanova que se realizará en la villa de Celanova y no en Vilanova dos Infantes, sede Comarcal inicial. Con el cambio de gobierno del año 2009 este proceso continuará hasta la liquidación por inanición del Proceso Comarcalizador.

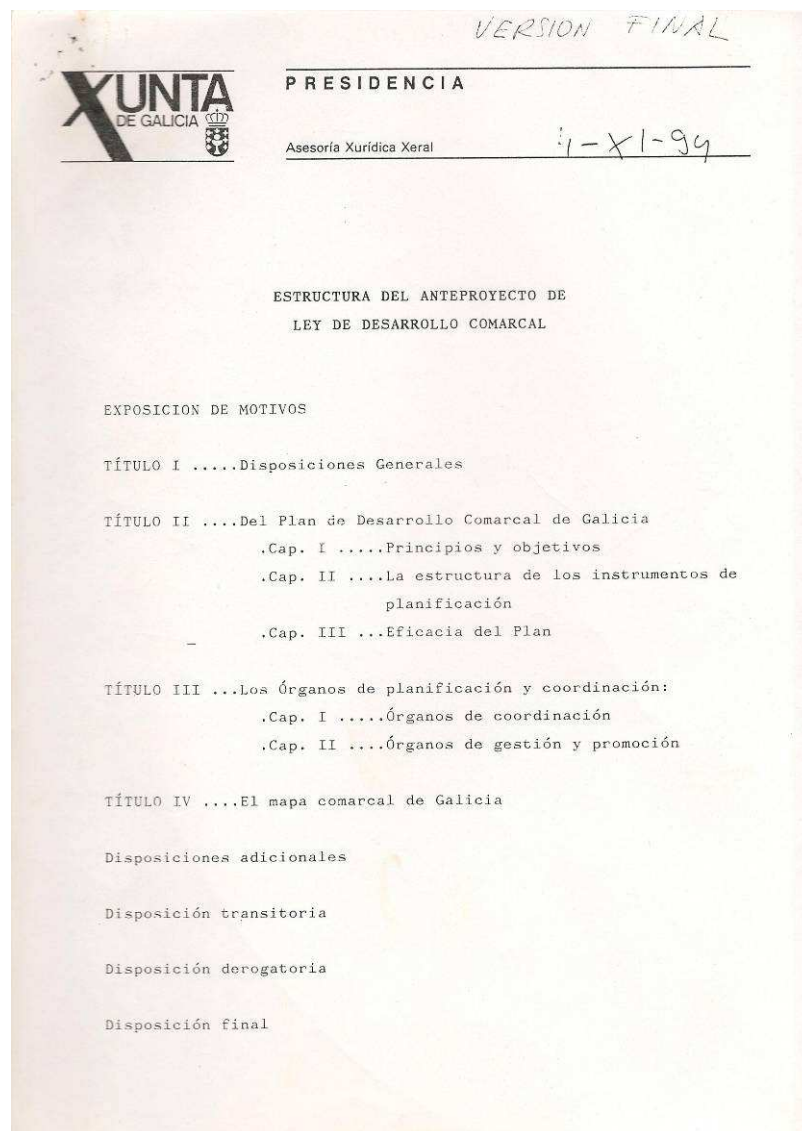
## **8. La definición de la estructura funcional del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia**

La estructura legal que definió y dio soporte a los distintos instrumentos puestos en marcha para articular al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, se vio sustanciada en la producción legislativa que desde 1990 se llevo a cabo. El esquema utilizado desde el punto de vista conceptual para la puesta en marcha del Plan Comarcal gallego, presentó un gran número de analogías con el utilizado para la definición y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964 del Estado, como se ha puesto de manifiesto en el capítulo de la tesis dedicado a los Fundamentos Planificatorios. Además de las conexiones teóricas y personales existentes, ambos se formalizaron en base a dos leyes de referencia, "*leyes de los Planes*", en las que se definen los mismos, se establecieron sus objetivos, y los instrumentos para conseguirlos, dotándolos de peso jurídico. No por ello, a pesar de que la técnica utilizada dada la escala estatal o regional de los planteamientos, técnica jurídica, no sea la usual para la formalización del territorio, ambos tuvieron menos incidencia en la conformación del mismo. Como el Plan de Desarrollo Estatal, el Plan de Desarrollo Comarcal se sustanció mediante un ingente producción legal de diferentes textos entre los que destaremos dos por su incidencia: la ley 7/1996 de 10 de julio de Desarrollo Comarcal y el decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Mapa Comarcal de Galicia. Esta producción legal es la que se analiza a continuación, haciendo especial incidencia en estos dos textos normativos.

### **8.1. La Ley 7/1996 de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia**

Según lo expuesto en los puntos precedentes, cuando en 1990 el Partido Popular de Galicia gana las elecciones autonómicas y Manuel Fraga

Iribarne accede a la Presidencia de la Xunta de Galicia se plantea como uno de los proyectos estratégicos de Gobierno la definición e implantación de un modelo de articulación territorial y de desarrollo propio, basado en el reconocimiento de una identidad diferencial y orientado a la explotación de los valores locales. Nace así el germen del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Este proyecto, junto a la dotación de infraestructuras que permitieran la mejor comunicación del territorio y su incardinación en el mundo global, constituirán las dos ideas políticas centrales del primer Gobierno Fraga junto a la construcción autonómica.



Tras todo un proceso de diseño que incluye la creación del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial dependiente directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia o la celebración de un seminario en Santiago de Compostela en el año 1991 en el que diferentes expertos europeos analizan ejemplos de comarcalización en España y Europa y las incipientes demandas de cambios en las políticas de gobernanza de los territorios para adaptarlos a los nuevos escenarios globales en un contexto de transformación y crisis, el documento legal que avala y da forma a la Comarcalización en Galicia, lo constituirá la Ley 7/1996 de 10 de julio de Desarrollo Comarcal, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, nº 142 de 19 de julio de 1996, en la que se recogen y concretan las características y los instrumentos que definen el proceso comarcalizador gallego.

Tras seis años desde el inicio del proceso y un importante número de avatares políticos y concesiones, ya expuestos en el capítulo anterior que limitarán el alcance real del texto final, la mayoría parlamentaria del Partido Popular aprueba en solitario un texto que pasa los filtros de los distintos intereses internos del partido y los diferentes poderes locales. Es en esta ley en la que se define el modelo territorial planteado, se establecen los instrumentos para su implantación y se regulan los procesos que regirán su desarrollo. Esta Ley que según lo señalado recoge la influencia conceptual de la planificación llevada a cabo en España en los años sesenta y setenta desde el punto de vista de la definición de los instrumentos planificatorias, su tramitación y contenidos y sobre todo, en lo referente a la fijación de una estructura planificatoria arborescente de Plan de planes, es deudora de la tradición de la planificación física española y en concreto de la maduración que supuso la Ley del Suelo de 1956, y la legislación urbanística posterior, analizada en el capítulo 3 de los Fundamentos de la tesis.

En su exposición de motivos de ley relata, inicialmente, el proceso llevado a cabo en el ámbito de la "Planificación Comarcal por la Xunta de Galicia" hasta la aprobación de la misma, y que, según lo recogido



“se plasmó en el diseño y la aplicación de un modelo experimental de desarrollo local denominado Plan de Desarrollo Comarcal”. Se establecía el origen del proceso desde el punto de vista legal, en el acuerdo de Consello de la Xunta del 19 de diciembre de 1990 en el que se regulaban de “una manera inicial los instrumentos y procedimientos necesarios para articular dicho modelo y se designan cuatro comarcas piloto”. Por lo tanto, ya durante el primer año de Gobierno Fraga, se pone en marcha el proceso de Comarcalización considerando desde el principio importante para su buena marcha, la aplicación práctica, es decir la visualización de resultados de un Plan que manejaba en gran medida conceptos intangibles como el Desarrollo Local, teoría en pleno auge en los círculos de pensamiento económico y geográfico en los años de definición del proceso comarcal.

La aplicación del Plan a estas primeras comarcas piloto (Bergantiños, Terra Cha, O Deza y Valdeorras) permitió el avance gradual en el diseño del modelo, de manera que se fue incrementando el número de comarcas piloto hasta un número total de veinte en el momento de la aprobación de la ley (1996). La incorporación de estas nuevas comarcas propició la introducción de innovaciones, como el diseño de nuevos mecanismos de participación ciudadana y social, o la creación de las fundaciones para el desarrollo de las comarcas.

Se justificaba la aprobación de la ley en ese momento por la consolidación del Plan tanto en lo referente a su estructura como en su inserción social, lo que hacía precisa, según los redactores, una ley que regulase definitivamente lo que había sido hasta ese momento un modelo experimental de planificación e intervención en el territorio. Se reconocía por tanto en la ley su objetivo planificador y de intervención sobre el territorio obviando conscientemente términos que podían resultar incómodos desde el punto de vista competencial vinculados a la Ordenación del Territorio (un año antes, en 1995, se había aprobado según lo ya señalado la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia), que recogería mejor el carácter de formalización territorial que debería

de haber presidido el espíritu de la ley. Esta establecía como objetivo prioritario de carácter general para el proceso comarcal de Galicia (se entiende de Gobierno y por tanto base de cualquier propuesta de planificación física), la corrección de los desequilibrios territoriales existentes en el momento de la redacción de la ley. Este desequilibrio se justificaba en base a la caracterización de muchas comarcas por los bajos niveles de renta, la escasa dotación infraestructural, la baja cualificación de la mano de obra, la dependencia predominante de un único sector productivo y su separación de los mercados dinámicos que incidirían en un bajo aprovechamiento de los recursos endógenos, frente a áreas de mayor desarrollo que concentrarían poder decisorio, información y capacidad tecnológica vinculadas también a su mejor accesibilidad.

La ley asume como un hecho la imposibilidad de corregir los desequilibrios territoriales mediante la propia dinámica interna del sistema, (se aleja pues de planteamientos puramente liberales), y por lo tanto la necesidad de contar con un modelo de intervención en el territorio que desde los centros activos, generase los impulsos necesarios para dinamizar el potencial endógeno de las áreas menos dinámicas. La capacidad de respuesta de cada Comarca (urbana o rural) a los factores exógenos y endógenos, dependería según el texto legal de la capacidad de diseñar un modelo de desarrollo que sea adecuado a la propia realidad geográfica, cultural y socioeconómica y que no continuase aplicando miméticamente modelos convencionales de desarrollo. Se entiende pues lo local y más en concreto, el valor del territorio local entendido globalmente como un conjunto que afecta desde la economía local, el marco físico o la cultura local como una variable que permite obtener ventajas comparativas en un marco global<sup>72</sup>, frente a aquellos modelos que obvian la variable local o

---

72 Borja, Jordi y Castells, Manuel. "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus – Pensamiento. Ed.

Santillana 1997

territorial del problema del desarrollo, apoyándose en las Teorías de Desarrollo Local expuestas en el capítulo de Fundamentos Planificatorios de la tesis.

El modelo planteado asume un hecho que parece de importancia capital y es la aspiración a su aplicación en todo el territorio de Galicia, ya sea rural o urbano y la importancia del posicionamiento local para obtener ventajas comparativas en un mundo cada más globalizado. Es de reseñar asimismo el carácter sinérgico que ofrece según el modelo, el funcionamiento en red del sistema de dinamización territorial local. Con el tiempo la pérdida de confianza en el carácter de organización global del Plan se manifestará en su aplicación únicamente en una parte del territorio autonómico (el territorio rural). La apuesta de mayor interés fue la contraria, la voluntad de gobierno de entender el territorio como un organismo único objeto de planificación global desde la especificidad de lo local.

Como respuesta al contexto planteado se propuso desde el texto legal, la necesidad de poner en marcha en Galicia dos modelos complementarios:

- Un modelo regional para la consolidación de los ejes dinámicos de desarrollo referidos, (y en especial el Eje Atlántico), asociado a políticas de concentración y al sistema urbano de ciudades, que se encontraba en proceso de fortalecimiento dentro del proceso de progresiva “urbanización” de Galicia y al que ya hemos aludido en el sexto capítulo de la tesis .
- El modelo comarcal, como modelo de desarrollo endógeno y sostenido, que debía tener por objetivo mantener las capacidades relacionadas con los recursos endógenos, funcionando como una pieza básica para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado

Es decir, se articulaban dos modelos complementarios con dos redes territoriales basadas en hechos territoriales y por supuesto con materializaciones de construcción o urbanización en términos cerdianos

distintos. Esta afirmación reconoce incipientemente una paradoja inherente al proceso de comarcalización gallego. Por un lado, es voluntad del Plan su aplicación a la totalidad del territorio por otro lado se reconoce la existencia de dos estructuras territoriales yuxtapuestas de las cuales el territorio rural, menos dinámico y urbanizado es objeto de la comarcalización.

En la ley se define y justifica el modelo comarcal de desarrollo propuesto para Galicia. Se define como un modelo basado en una concepción del desarrollo local entendido este "como un proceso global, integrado y sostenido de cambio social protagonizado por la población asentada en un territorio (rural o urbano) bien definido, que participa activamente en el aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, económicos y sociales con el fin de mejorar sus condiciones de vida, incluyendo aspectos culturales, educativos, económicos, sociales y políticos". Para la puesta en marcha de este proceso se establece la necesidad de establecer un estímulo dinamizador a las comunidades locales que la ley adjudica al Plan de Desarrollo Comarcal.

Para la implantación de este Plan de desarrollo integrado y descentralizado se propuso como más adecuado el ámbito comarcal , partiendo de su existencia cierta como realidad geográfica, histórica y socioeconómica, justificándolo en base a las siguientes características territoriales de Galicia: la topografía, la dispersión del hábitat, la atomización de las explotaciones agrarias y la diversidad de uso del suelo rural, la existencia de la Parroquia como unidad histórico-social que introduce un principio de descentralización en la organización social y territorial y que se ha analizado como Fundamento Territorial de la organización propuesta, la mejora de la calidad de vida referida a los déficits de infraestructuras y dotaciones y la conveniencia de concentración de estas últimas en determinados puntos del territorio, la existencia de recursos locales diferenciados que exigía y exige para su dinamización el conocimiento diferencial de cada ámbito territorial y finalmente el enraizamiento cultural del concepto de Comarca. La

argumentación propone indudablemente un ámbito adecuado en tanto que facilitará la implantación del modelo, ya que se enraíza en una realidad territorial existente en el marco de las relaciones territoriales históricas de los gallegos, lo que facilita la fijación o proyectación de unos límites funcionales que posibiliten la superación del minifundio mental, territorial, cultural económico y político en el que se encontraba Galicia y que lastraba en el momento de aprobación de la ley cualquier política de desarrollo. La argumentación no justifica, y esto será criticado en propuestas alternativas, la adecuación del ámbito propuesto en tamaño físico, recursos y/o población de la Comarca como espacio de planificación, coordinación o generación de proyectos (hecho de gran relevancia para la necesidad de dar respuestas a las políticas Comunitarias, en curso en el momento de promulgación de la ley y que la justifica), así como su adecuación flexible a las distintas necesidades que en su actuación sobre el territorio presentan las distintas políticas sectoriales (sanitarias, forestales, etc.) autonómicas. Este último punto fue uno de las debilidades de la comarcalización de Galicia y de su plasmación gráfica en el la proyectación del territorio: el Mapa Comarcal de Galicia. Al pretender en su aplicación ser un soporte omnicomprensivo de las políticas sectoriales y no un marco referencial flexible sobre el que solucionar problemas de límites de actuación sectoriales siempre difíciles, la Comarcalización fue interpretada por las distintas consellerías no como un marco útil para la planificación sino como un corsé a su libertad de actuación cuando no una ingerencia en su competencia de planificación sectorial.

En base a lo expuesto previamente se justifica la necesidad de introducir la escala intermedia de planificación, organización y gestión territorial: el ámbito comarcal. Por tanto si la ley es la referencia para la definición de un instrumento planificador de escala regional y supralocal, se materializará ha distintas escalas y con grados de aproximación sucesivos en distintos resultados proyectuales como con anterioridad

había ocurrido con las distintas organizaciones territoriales y/o administrativas y sus equivalentes arquitectónicos recogidos en los fundamentos de la tesis, la Provincia, el Municipio, la Parroquia o la Aldea.

En el título I la ley establece como su objetivo el fijar el marco normativo para promover el desarrollo comarcal. Establece asimismo, que éste se llevará a cabo mediante actuaciones territoriales, basadas en la dinamización de los recursos endógenos, que se realizará a través de la implantación “gradual y participativa de Planes de desarrollo Comarcal que permitan la integración de la planificación socioeconómica y la ordenación del territorio”. Queda pues claramente establecido la posición de la planificación comarcal como vínculo integrador de la planificación socioeconómica de carácter estratégico y la ordenación del territorio, es decir de la ordenación del medio físico construido y por tanto el establecimiento consciente o no, de formas territoriales precisas dimanadas de programas de uso orientados al desarrollo. Existe pues inherentemente al proceso planteado un resultado formal del mismo que podrá ser aleatorio o proyectual en el sentido planificador arquitectónico del mismo. Más adelante la ley en la vinculación que establece con los planes urbanísticos municipales establece un doble discurso, la vinculación inconsciente con la forma proyectada del territorio, a través de ellos y la renuncia también inconsciente por la procedencia conceptual de sus mentores, al control proyectual de la formalización del territorio, desde los Planes Comarcales.

Se establece también como objeto de la ley la coordinación de las distintas administraciones y de las inversiones públicas en los ámbitos comarcales configurados de manera que se constituyeran en “instrumento para ir dotando de capacidad de acción a las Comarcas”. La propia afirmación pone de relieve la indefinición e inseguridad de la ley en la capacidad de acción inmediata de los Planes de Desarrollo de cada Comarca al, por un lado, pretender ser



elementos coordinadores de las distintas administraciones y, por otro, carecer de fuerza normativa por no implicar asunción de competencias ni por delegación de la administración local ni por asunción de competencias provinciales, ni autonómicas. Esta capacidad de acción a las comarcas se ve limitada progresivamente en la aplicación de la propia ley primero por la propia renuncia de la misma a la generación de entidades administrativas intermedias y mas tarde por la posición de la propia Consellería de Economía y Hacienda de no dotar presupuestariamente a las Comarcas para garantizar la realización de proyectos dinamizadores más allá de su propio funcionamiento interno. La historia del Proceso de Comarcalización de Galicia se configurará progresivamente como una historia de renunciias. Renuncia a su carácter administrativo de organización del territorio, renuncia a la capacidad inversora para la transformación territorial, y finalmente la renuncia a la planificación de la totalidad del territorio.

Los fines del proceso de desarrollo comarcal de Galicia previstos por la ley son los siguientes:

- La coordinación horizontal y vertical entre administraciones.
- La configuración de las comarcas como unidades supramunicipales, como el ámbito más adecuado para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y la planificación física.
- La implantación de estrategias de coordinación sin multiplicar las estructuras administrativas existentes.
- El fortalecimiento de los agentes socioeconómicos públicos y privados de la Comarca como factores de desarrollo.
- La aplicación de los principios y los métodos del modelo de desarrollo local a todo el territorio.
- La búsqueda de soluciones a situaciones críticas que derivan de los procesos de despoblamiento demográfico, avejentamiento, descapitalización, infraequipamiento y subutilización de recursos.
- La definición de especificidades productivas.

- La reducción de los desequilibrios territoriales existentes
- La contribución a la ordenación del territorio, con el fin de hacer compatible la protección del medio con el desarrollo comarcal.

Se refuerza pues la percepción de la planificación comarcal como ámbito intermedio para la confluencia de la planificación socioeconómica y planificación física, como instrumento para el desarrollo endógeno y como ámbito de coordinación de las administraciones. En conversación mantenida por el autor de la tesis con Manuel Fraga el propio responsable último del proceso reconoce este punto de partida como el inicio de un proceso que debería de culminar en la transformación de la planta de la administración gallega. En cuanto al ámbito de aplicación de la ley es reseñable el hecho de que se establezca su aplicación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, y se implique en el cumplimiento de sus objetivos a todas las administraciones públicas en especial la Autonómica y la Local. Se estableció además que el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia procuraría la coordinación con las acciones de la Administración General del Estado. El planteamiento era absolutamente ambicioso proponiendo un modelo de planificación integral e integrada sobre el territorio y sobre todas las políticas incidentes sobre el mismo, que recogía la tradición y la doctrina establecida, según lo analizado, en el Plan de Desarrollo Económico y Social del Estado en los años sesenta. Es, en parte, este carácter de apuesta total vertical y horizontal es decir de políticas sectoriales de los diferentes niveles administrativos incidentes sobre la planificación del territorio la que determinará sus debilidades más relevantes.

En su título II la ley preveía la implantación en el territorio del proceso de comarcalización a través del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y los Planes de Desarrollo de cada Comarca. Se establecieron los principios, objetivos, contenidos y eficacia de los Planes de Desarrollo Comarcal. Por tanto se utilizó para la definición del proceso la estructura clásica de planificación física con jerarquía en árbol y base territorial,

recogida en la Ley del Suelo de 1956, y aplicada en los sucesivos textos normativos sobre la ordenación urbanística española.

En lo general, el Plan de Desarrollo Comarcal se concibe según la ley como “un instrumento de coordinación para la concreción de las directrices y normas básicas contenidas en la legislación de Ordenación del Territorio y en el Plan Económico y Social para alcanzar el desarrollo territorial homogéneo y equilibrado de Galicia”. Esta afirmación supone de nuevo el propósito de la Ley de incardinar en un marco común y a la escala adecuada la planificación física y estratégica socioeconómica, al nivel de la de ordenación del territorio, no de la planificación urbanística, y servir de nexo con la planificación económica. Esta incardinación en el tiempo no tuvo sin embargo aplicación física real en dos direcciones: por un lado la planificación económica, competencia en el nivel autonómico de la Consellería de Economía no sólo no tuvo como referencia al Plan de Desarrollo Comarcal sino que lo vio como una seria amenaza a su autonomía en la programación de los recursos y por tanto al establecimiento de políticas de desarrollo propias<sup>73</sup>, y por otra para la Ordenación del Territorio, la Consellería de Política Territorial no entendió la Ordenación del Territorio como disciplina, la proyectación del territorio en la escala supralocal, como prioridad en el periodo analizado sino que estableció la base planificatoria de Galicia en la escala municipal y en el proyecto de infraestructuras, relegando la planificación territorial a la producción de planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, (entre el año 1995 y el año 2011 se tramitan en Galicia gran número de planes y proyectos sectoriales, sin haber aprobado el documento que debía ser referencia para la ordenación física del territorio gallego: las Directrices de Ordenación del Territorio, –2011–). Además al no establecerse continuidad real en los

---

73 La coordinación entre Economía y Plan, que se había establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, a través de la vinculación del cargo del Comisario del Plan con la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno no se llevó adelante en el caso gallego.

instrumentos planificatorios ni operativos existentes en ambos campos, la afirmación de la coordinación quedó en una mera declaración de intenciones.

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se plasmaría en el territorio mediante los Planes de Desarrollo de cada Comarca, es decir la estructura en árbol de planes sucesivos, directamente equiparable a la estructura tradicional de la legislación urbanística española, es aplicable como Plan de Planes al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, hecho lógico si se entiende la adscripción disciplinar de algunos de los principales partícipes del proyecto. Los principios sobre los que se fundamentan los Planes de Desarrollo de cada Comarca, en los que se plasman intenciones y limitaciones ya señalados son la voluntariedad, la participación, la coordinación de las administraciones, la subsidiariedad, la adicionalidad, la complementariedad y la flexibilidad. Según lo señalado, estos principios reflejan características fundamentales y dudas del Plan. Por un lado la subsidiariedad, la complementariedad y la adicionalidad refuerzan la posición de establecer una estructura que no generase duplicidades administrativas e ineficiencias según los principios marcados por las directivas europeas. Por otro la flexibilidad y sobre todo la voluntariedad reflejan por un lado la modernidad del proceso pero también y no en menor medida dudas en la fuerza para la implantación del proceso.

Los objetivos que se establecen en la propia ley para los Planes de Desarrollo de cada Comarca son los siguientes:

- La estandarización de los equipamientos públicos.
- El desarrollo social y económico de la Comarca en sus ámbitos formativos, culturales y sociales.
- La inserción de la Comarca en los sistemas generales de comunicación, y desarrollo económico.
- La determinación de las distintas aptitudes y usos del suelo en función de sus capacidades productivas y de su valor medioambiental.

- La creación y mejora de las infraestructuras y servicios locales que favorezcan la descentralización y permitan la competitividad en un mercado abierto.
- Articular el sistema de asentamientos potenciando los niveles intermedios y potenciando los centros y subcentros comarcales de desarrollo, como núcleos de crecimiento.
- Promover la creación de mancomunidades de servicios de ámbito comarcal.
- Propiciar la creación de organizaciones intermedias de dinamización.
- Implantar una organización territorial descentralizada, adaptada a la dispersión del hábitat, con el fin de acercar a la población los servicios demandados
- Racionalizar una descentralización de los servicios administrativos.

Objetivos que, como no podía ser de otra manera, constituían una mezcla de objetivos socioeconómicos y de ordenación territorial de carácter asistemático.

En lo referente a la estructura de los instrumentos de planificación de la comarcalización, se establecía que el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializase por medio de los Planes de Desarrollo de cada Comarca. De especial relevancia según lo ya establecido es la imbricación de los Planes Comarcales en las figuras contempladas en la Ley de Ordenación del Territorio mediante su consideración como Programas Coordinados de Actuación, que los relegaba al ámbito de la planificación socioeconómica. Se recogía la necesidad de su ajuste a los planes de ordenación de los recursos naturales, a las directrices de ordenación del territorio y a los planes territoriales integrados que les afecten. Se establece pues una estructura jerárquica que pone por encima de los Planes Comarcales los instrumentos de ordenación territorial de carácter supramunicipal contemplados en la Ley de Ordenación del Territorio de 1995, y no vincula en su contenido a los instrumentos de planificación urbanística de carácter municipal,

quedando por tanto los Planes Comarcales en una posición próxima a la planificación económica en la que no se administran recursos, esto es en una posición que puede ser calificada como de terreno de nadie, cuya potencialidad es “tan sólo” la capacidad de generación de conocimiento sobre el territorio, de concertación, y que difiere de los planteamientos imperativos del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964.

En lo referente a los contenidos documentales de los Planes Comarcales la ley establece la presencia obligatoria de tres apartados diferenciados de estudio sobre cada Comarca: un estudio del medio físico, un estudio socioeconómico y una programación de estrategias y acciones de desarrollo comarcal, dimanadas de los anteriores. En el diseño de contenidos de los Planes Comarcales, se utilizaron las herramientas propias de la Planificación Estratégica aplicada al territorio. Si esta se había aplicado generalmente a la planificación urbana y había carecido en muchos casos de base gráfica, en el caso de los Planes Comarcales las herramientas tradicionales de la metodología ya estudiada en los Fundamentos Planificatorios de la tesis, amplía su escala al territorio comarcal y se dota de herramientas planimétricas de análisis y representación proyectual, inherentes a la misma, no diferentes de las que Pedro Bidagor había utilizado en los años sesenta para definir el Plan Nacional de Urbanismo.

Los contenidos mínimos de los estudios del medio físico y socioeconómico aparecían desglosados pormenorizadamente en el articulado de la ley. En cuanto a la programación de estrategias y acciones de desarrollo se establecía que el Plan debería tener en cuenta las características diferenciales de la Comarca y propone una estructura de diagnóstico estratégico tipo DAFO. Derivados de los factores diferenciales de cada Comarca se planteó la proposición de objetivos estratégicos descompuestos en diferentes acciones de desarrollo. La programación de estrategias y acciones no recogía dotación presupuestaria alguna para su implementación ni



obligatoriedad de fijación de recursos por parte de las distintas administraciones actuantes a través de la vinculación de sus presupuestos, ni otro medio alguno para llevarlas adelante lo que supuso a la larga, un lastre para la implementación operativa de los Planes Comarcales. Esta decisión de la ley difícilmente justificable desde el punto de vista de la consecución de los objetivos propuestos debe ser explicada en base a lo ambicioso de los planteamientos realizados, basados en una programación omnicomprendensiva y multisectorial, y la realidad de la ausencia de recursos no ya para materializar esas inversiones sino incluso para su propia programación.

La ley fijaba el procedimiento reglado para la tramitación y aprobación de los Planes, estableciendo la iniciativa para incluir a una Comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, como atribución de los ayuntamientos integrantes de la misma, mediante acuerdo de dos tercios, que deberán trasladar a la Xunta de Galicia.

Una vez acordado por el Consello de la Xunta la inclusión de la Comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal, el órgano competente de la Administración Autónoma debería elaborar un prediagnóstico que incluyese el estudio del medio físico y socioeconómico. Su elaboración prevé un proceso participativo en el que la ley incluye a las corporaciones locales y los agentes socioeconómicos de la Comarca. Por tanto la participación será pública y privada con el fin de garantizar el mayor grado de consenso y participación de sus actores, frente a la metodología técnica y dirigista de la planificación socioeconómica centralizada española, soviética o francesa de los años sesenta del siglo XX, analizada. El prediagnóstico incluía una primera definición de objetivos y acciones que era sometida a la consideración del Consello Comarcal por el plazo de un mes. Con las sugerencias realizadas por éste se debía dar traslado del expediente a la comisión de Comarcalización que emitiría informe en el plazo de un mes sobre su viabilidad, conveniencia y oportunidad.

A la vista de las sugerencias señaladas del Consello Comarcal y del informe de la Comisión de Comarcalización se redactaría el proyecto del Plan de Desarrollo de cada Comarca. Este proyecto debía ser informado por las consellerías de Economía, de Política Territorial, competente en Administración Local, Consellería de Agricultura y de Pesca en las “comarcas pesqueras” y de todas aquellas que se consideren concernidas. Para el mencionado informe se concede un plazo de dos meses.

Emitidos estos informes e incorporadas las sugerencias que el órgano encargado de la redacción considere pertinentes la ley preveía la remisión a los concellos y a las diputaciones afectados, que tendrían un plazo de un mes para la presentación de alegaciones. Se establecía así mismo, el traslado a la Delegación del Gobierno Central en Galicia para que diese conocimiento a los distintos organismos de la administración general del estado.

En el mismo periodo de tiempo se produciría un proceso de exposición pública. Con las modificaciones pertinentes sería el Consello Comarcal quien procediese a la aprobación inicial del documento. La ley recoge que una vez aprobado inicialmente, se elevaría al Consello de la Xunta para su aprobación definitiva. Esta aprobación tendrá carácter de decreto y será objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Galicia.

Un proceso tan elaborado y garantista de aprobación de los Planes Comarcales presenta claras analogías, según lo señalado, con los procesos de aprobación establecidos históricamente para los Planes Generales de Ordenación municipales, en la tradición de la legislación urbanística española primero y autonómica posteriormente. Pero si este mecanismo complicado desde el punto de vista administrativo, funcionó claramente para la aprobación de los planes urbanísticos y fue menos eficiente en la validación de los documentos de ordenación del territorio (precisamente por la falta de tradición de estos últimos), no fue operativo en el caso de la aprobación de los Planes Comarcales por la

falta de implicación de las distintas administraciones actuantes que no completaron los procesos iniciados, de manera que desde 1996, año de aprobación de la ley, hasta el año 2011 no se aprobaron por el Consello de la Xunta ninguno de los Planes Comarcales iniciados y se optó por completar los veintitrés planteados como Estudios o documentos de referencia para cada Comarca que, aunque formalmente mantuvieron el nombre de Plan, carecieron de refrendo legal.

La ley establecía la colaboración con las Diputaciones Provinciales a través de las unidades técnicas comarcales, y de la consideración de los planes comarcales como “referencias” para los Planes Provinciales de cooperación de obras y servicios. Esta relación fue según lo ya señalado, fue una de las más complicadas en la aplicación del modelo, que en lo operativo nunca se llegará a materializar. Se vuelve a hacer notar la indefinición de la relación existente entre la competencia de las distintas administraciones y el carácter sustantivo del Plan y la descompensación entre el peso político real del mismo y sus aspiraciones planificadoras, al situar al Plan de Desarrollo Comarcal en un territorio tan indefinido como el de la “referencia”. En cuanto al proceso de tramitación descrito es reseñable la similitud con los procedimientos de participación y tramitación establecidos por la sucesiva legislación del Suelo aprobada en España y Galicia desde 1956, aunque en la ley las referencias a esta legislación, de la que sería de utilidad el aprovechamiento de la tradición urbanística existente, son prácticamente inexistentes.

En lo referente a la eficacia del Plan, la ley regulaba que las acciones y estrategias contenidas en él, una vez aprobado, serían marco de referencia para las actuaciones de las distintas administraciones, y que las actuaciones dotacionales contenidas en el Plan tendrían la consideración de utilidad pública para los efectos de la legislación de expropiación forzosa. Sin embargo esta consideración de referencia, no tendrá gran utilidad real probablemente por los problemas políticos con los que nace la ley.

En cuanto a la vigencia de los Planes Comarcales se establece un plazo temporal de cuatro años y su revisión anual, idéntico al fijado para los Planes de Desarrollo estatales y al establecido para la programación de los Planes Generales urbanísticos. Establecía la ley también los mecanismos para la modificación del Plan y la necesidad de aprobación por el Consello de la Xunta, lo mismo que la prórroga de su vigencia. Dadas las características y complejidad de elaboración y tramitación de los planes un objetivo de revisión cuatrienal, que se había demostrado ineficiente en la legislación urbanística se antoja maximalista y difícilmente aplicable, aunque coherente con la perfección teórica y documental prevista por la ley.

En el título III de la Ley se establecía el entramado de órganos operativos que debieran dar soporte al Plan. Se distinguen conceptual y operativamente órganos de Planificación, Coordinación, Gestión y Promoción.

- Como órganos de Planificación y Coordinación se definen el Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial, el Consello Comarcal y la Comisión de Comarcalización.
- Como órganos de gestión y promoción las Unidades Técnicas Comarcales, las Fundaciones para o Desenvolvemento Comarcal y la Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia.



El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial (que modificará su denominación, convirtiéndose en Secretaría General de Planificación y

Desarrollo Comarcal en el año 1997) se diseñó como un órgano dependiente directamente del Presidente de la Xunta de Galicia, al que la ley asignaba funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal y como tareas específicas la elaboración de la propuesta de los planes de desarrollo de las comarcas, su evaluación anual y seguimiento, la evaluación de las propuestas de prórroga y la coordinación del Plan. Se trataba de un departamento de la Xunta de Galicia integrado en la estructura administrativa autonómica aunque en principio se diseñase con un escaso carácter administrativo.

Al Consello Comarcal, con el cometido de proponer y evaluar los objetivos y acciones del Plan de cada Comarca le correspondía su aprobación inicial, la participación en su evaluación anual y la solicitud de prórroga. Su composición era la siguiente: el Conselleiro competente en la materia como presidente, un representante de cada uno de los concellos que integran la Comarca que actuarían como vicepresidentes de forma rotatoria, un representante de la diputación provincial respectiva, y el Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial con la condición de secretario. Por tanto se trataba de un órgano “de gobierno” comarcal, en el que estaban representadas las distintas administraciones salvo la general del Estado.

La Comisión de Comarcalización se definía como un órgano colegiado de la Xunta de Galicia, de coordinación interconsellerías y que tenía como finalidad la evaluación de los objetivos del Plan el seguimiento de los mismos y de su ejecución. Su composición en la ley queda pendiente de regulación reglamentaria. Esta comisión funcionará, dadas las dificultades surgidas entre las distintas Consellerías de modo difícil, teniendo el propio presidente Fraga, que instar en distintas ocasiones a la participación de sus miembros.

Encuadradas en los órganos de gestión y promoción, las Unidades Técnicas Comarcales, se proponían como órganos técnicos de planificación dependientes de las Diputaciones Provinciales

coordinadas por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial que tenían como misión materializar la participación de las Diputaciones Provinciales en los Planes de Desarrollo Comarcal. En el diseño de estos órganos que no llegaron a funcionar en lo referente a sus cometidos, subyace la indefinición y las servidumbres del proyecto, al establecer la dependencia orgánica de las Diputaciones Provinciales pero la prerrogativa de coordinación por parte del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, en una convivencia que se ya en origen presentaba dificultades y que el tiempo validó como imposible de materializar.

Las Fundaciones para el desarrollo de las Comarcas se planteaban promovidas por la Xunta de Galicia, como grupo de acción local, y ente de cooperación público - privada, y tenían como objetivo fundamental la dinamización de las iniciativas comarcales y la promoción de los recursos endógenos, ya explicada como herramienta practica para la materialización de las Teorías de Desarrollo Local, que imbuyeron el proceso de comarcalización gallego. Según recogía la ley su función era promover las acciones específicas previstas en los planes de desarrollo comarcal y otras que incidiesen en el desarrollo territorial. Es de remarcar el enunciado explícito que afirma que: "En ningún caso será competencia de las Fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los respectivos planes de desarrollo comarcal".

La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia,—entidad en la que prestó sus servicios el autor desde el año 1997—, se configuró por la ley en su artículo 26 como una sociedad anónima de carácter instrumental y de servicios de apoyo al desarrollo territorial. Recoge la herencia establecida en la ley del Plan de Desarrollo estatal de 1964, en la que se recoge la posibilidad de que este se llevase adelante mediante la creación de empresas públicas. Su objeto era la realización de actividades de investigación y prestación de servicios relacionados con los estudios, la planificación territorial y el desarrollo comarcal. Se le encomendó la realización de estudios, programas proyectos, planes y



acciones de desarrollo local y comarcal y se recogía específicamente el carácter multisectorial de su actividad.

Entre los servicios específicos recogidos en la ley como de prestación por parte de la Sociedad Comarcal estaba la coordinación de la red de gerentes de desarrollo comarcal y el diseño y gestión del Sistema de Información Territorial de Galicia. El hecho de la aparición con carácter específico de la referencia a estos dos instrumentos en la ley, (como con posterioridad, en un proceso de importancia creciente ocurrirá con los Centros Comarcales de Galicia, como formalización arquitectónica de la estructura comarcal del territorio, al igual que había ocurrido con la Parroquia, el Municipio o la Provincia), establece su importancia específica dentro del proceso de comarcalización. Además por segunda vez en la ley se recoge de forma singular el hecho de que “En ningún caso será competencia de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia la ejecución de las inversiones públicas previstas en los respectivos planes de desarrollo comarcal”.

A pesar de lo enunciado en la propia la ley, y según lo establecido en la misma, la creación de un aparato administrativo permanente como el descrito enmarcado en un marco complejo de relaciones institucionales, bien articulado y moderno parece más apropiado para una concepción del modelo más vinculada a la creación de un nuevo marco administrativo de organización y cooperación territorial de mayor flexibilidad, agilidad y dinamismo y dotado de mayor competencia política, que el que finalmente se pudo llevar a cabo con los preceptos sustantivos de la ley.

Los propios protagonistas de la puesta en marcha del proceso de comarcalización difieren en las entrevistas realizadas, en su valoración del carácter administrativo que la ley otorga a la Comarca, pues si bien el entonces conselleiro de Presidencia, Dositeo Rodríguez categoriza en el sentido de que el proceso nunca se planteó la generación de niveles administrativos intermedios, es decir dotar a la Comarca de carácter administrativo, el presidente Fraga reconoce que la Comarcalización

abriría un proceso que indefectiblemente y de modo natural “habría llevado a la generación de administraciones intermedias con el paso del tiempo”<sup>74</sup>.

El título IV de la Ley es de gran transcendencia ya que fija la primera vinculación de gran escala entre un Plan de carácter socioeconómico y la articulación física del territorio, mediante el reconocimiento físico a través de un instrumento proyectual de gran escala, el mapa. El Mapa Comarcal se atreve a fijar límites físicos, a establecer ámbitos homogéneos comarcales que pretenden dar soporte material a las políticas de desarrollo comarcal y que tendrán formalización arquitectónica en los Centros Comarcales y otros proyectos arquitectónicos.

Volviendo a la ley el título IV desarrolla la definición, vigencia y objetivos del Mapa Comarcal de Galicia. El Mapa Comarcal de Galicia se define como la concreción formal y temporal del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, en el que aparecerá la delimitación territorial de las distintas comarcas, como había ocurrido con división provincial de España de 1833, analizada en los Fundamentos Territoriales de la tesis. Se establece su aprobación y sucesivas modificaciones mediante decreto de la Xunta de Galicia y se establece el proceso reglado para esta aprobación.

De especial importancia es la definición que se establece para la Comarca como un ámbito territorial intermedio, formado por un conjunto de concellos colindantes que tienen cohesión interna entre ellos basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales. Esta definición sustentó todo el proceso planificador previo y posterior. La Comarca una vez definida desde el punto de vista de la función se materializará mediante el trazado de una línea en el territorio que la formaliza. La definición de la Comarca integró las distintas tendencias que sobre el concepto se han expuesto en el capítulo

---

<sup>74</sup> Manuel Fraga Iribarne. “Entrevista realizada por el autor”. Palacio del Senado. Madrid. marzo de 2010.

referido a los Fundamentos Territoriales de la Tesis, se basó en el trazado histórico de los partidos judiciales en Galicia, y por tanto no dividió municipios ya que no separó parroquias, estas últimas consideradas como la unidad mínima histórica de organización espacial del territorio gallego.

La ley estableció el procedimiento de delimitación de las distintas Comarcas, atribuyendo la propuesta al Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia oídos las Consellerías y entes jurídicos-públicos implicados. Se fijaba asimismo al procedimiento de aprobación del Mapa Comarcal correspondiendo su aprobación definitiva al Consello de la Xunta de Galicia.

De singular interés es la disposición adicional segunda de la ley que afirma que "la ley deberá interpretarse y aplicarse en coordinación con las leyes autonómicas de Administración Local y Ordenación del Territorio. A estos efectos la designación por el Consello de la Xunta de una Comarca para su inclusión en el Plan de Desarrollo Comarcal, implicara de no hacerse previamente, la tramitación simultanea del Plan Territorial Integrado correspondiente, según el procedimiento establecido en la ley de Ordenación del Territorio", por tanto se vuelve a establecer la vinculación entre la Comarca y la ordenación del territorio, aunque una vez más el procedimiento carecerá de validez al no materializarse.

## 8.2. El decreto 65/1997, de 20 de febrero por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia

Nº 63 • Xoves, 3 de abril de 1997

DIARIO OFICIAL DE GALICIA 3.005

4

### I. DISPOSICIÓN XERAIS

CONSELLERÍA DA PRESIDENCIA  
E ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galicia.*

A Lei 7/1996, do 10 de xullo, promulgada co obxecto de promover o desenvolvemento comarcal de Galicia, establece, no seu artigo 27, que a aplicación formal e temporal do Plan de Desenvolvemento Comarcal se concretaría nun mapa comarcal, no que aparecería a delimitación territorial das distintas comarcas.

O devandito precepto establecía que a aprobación do mapa comarcal así como as sucesivas modificacións del, efectuaríanse por decreto do Consello da Xunta de Galicia e do acordo co procedemento sinalado nos artigos 28 ó 33 da mencionada lei.

Aprobado inicialmente o documento xustificativo do mapa comarcal por acordo da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 23 de outubro de 1996, publicado no DOG nº 211 do 28 de outubro con anexo á orde da mencionada consellería do 25 de outubro de 1996 e cumpridas as prescricións legais en relación coa exposición pública para presentación de alegacións, o Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial procedeu ó estudo e dictame das presentadas, efectuando as respostas e aclaracións oportunas para a súa resolución; rematando, deste xeito, o proceso formal previo á aprobación definitiva do mapa comarcal de Galicia.

Polo exposto, de conformidade co establecido no artigo 31 da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, por proposta do conselleiro da Presidencia e Administración Pública, logo de deliberación do Consello da Xunta de Galicia na súa reunión do día vinte de febreiro de mil novecentos noventa e sete,

**DISPOÑO:**

Artigo único.-De conformidade co disposto no artigo 31 da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, queda aprobado definitivamente o mapa comarcal de Galicia, concretado nos documentos de texto e cartográficos que figuran anexos ó presente decreto.

**Disposicións derradeiras**

Primeira.-Facultase ó conselleiro da Presidencia e Administración Pública para dictar as disposicións necesarias para o desenvolvemento do presente decreto. *(en orde)*

Segunda.-De conformidade co disposto no artigo 32 da Lei 7/1996, do 10 de xullo, de desenvolvemento comarcal, a Consellería da Presidencia e Administración Pública adoptará as medidas precisas para a publicación deste decreto no *Boletín Oficial del Estado*.

Terceira.-O presente decreto entrará en vigor ó día seguinte ó da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, vinte de febreiro de mil novecentos noventa e sete.

Manuel Fraga Iribarne  
Presidente

Dosíteo Rodríguez Rodríguez  
Conselleiro da Presidencia e Administración Pública

### ANEXO I

Vista a proposta do mapa comarcal de Galicia efectuada polo Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial e presentado polo director do mesmo gabinete con data 18 de outubro de 1996.

Visto o acordo da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 23 de outubro de 1996 polo que se aproba inicialmente o documento xustificativo do mapa comarcal de Galicia; sométese o dito documento a exposición pública para alegacións polo período, dun mes, publicando o acordo no *Diario Oficial de Galicia*, BOP respectiva e en dous xornais de maior difusión da Comunidade Autónoma;ponse o devandito documento a disposición dos interesados nas delegacións provinciais da Consellería da Presidencia e Administración Pública da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, a partir da data de publicación do acordo e dáse traslado, do expresado documento, ás deputacións provinciais e concellos da Comunidade Autónoma de Galicia, así como á Delegación do Goberno nela, polo mesmo período, co obxecto de que se formulen as alegacións que se estimen convenientes.

Vista a orde da Consellería da Presidencia e Administración Pública do 25 de outubro de 1996, publicada no *Diario Oficial de Galicia* do 28 de outubro de 1996, pola que se dispón a publicación, para efectos de exposición pública, do documento xustificativo do mapa comarcal de Galicia.

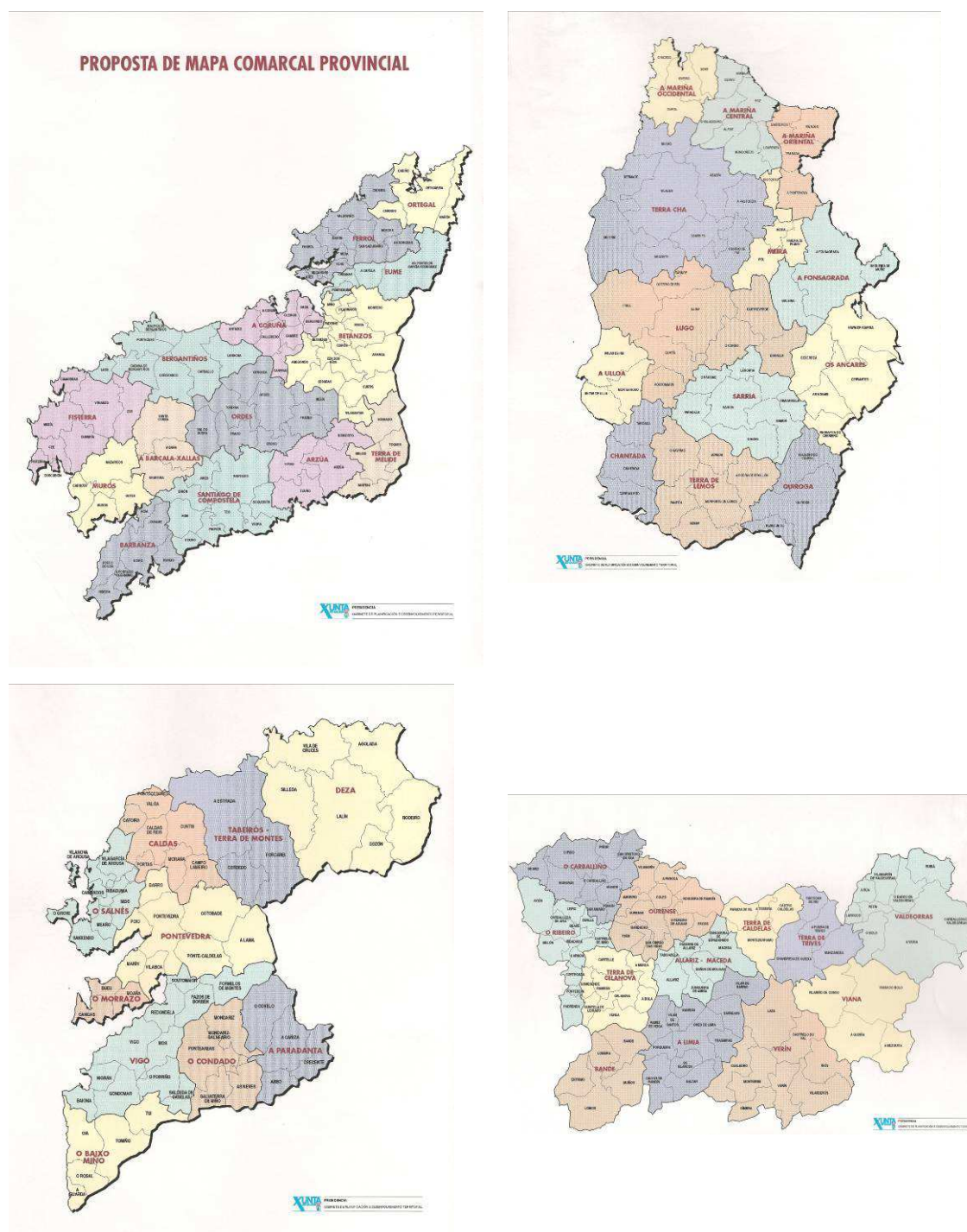
Vistas as certificacións dos secretarios das delegacións provinciais da Consellería da Presidencia e Administración Pública da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, polas que se acredita a exposición pública para alegacións da proposta do mapa comarcal de Galicia e demais documentación que lle acompaña, de conformidade co exposto no artigo 2 da mencionada orden.

Vistos os escritos do 24 de outubro de 1996, do conselleiro da Presidencia e Administración Pública, polos que se lles dá traslado da repetida proposta do mapa comarcal de Galicia con a documentación que se lle acompaña ás deputacións provinciais da Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra así como a Delegación do Goberno na Comunidade Autónoma de Galicia; e coa mesma data os escritos remitidos polo director do Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial a tódolos concellos da Comu-

Siete meses después de la aprobación de la ley de Desarrollo Comarcal ve la luz el decreto de aprobación definitiva del Mapa Comarcal de



Galicia que viene a concretar el mandato establecido en la ley 7/1996 de 20 de febrero de Desarrollo Comarcal.



Propuestas de delimitación comarcal de 1994

Es este texto legal el que materializa la organización comarcal de Galicia,—entre la Provincia y el Municipio—, acompañado en su publicación del mapa en el que se delimitan las Comarcas, de igual

manera que había ocurrido con la organización provincial de 1833 realizada por Javier de Burgos. Según lo referido en el epígrafe precedente en él se proyecta la línea que en base a la definición de las variables funcionales que debe satisfacer la Comarca y define el proyecto de ordenación territorial de Galicia y por tanto su forma física y/o política.



Propuestas de delimitación comarcal aprobada definitivamente



El Decreto se estructura en un artículo único en el que se aprueba el Mapa Comarcal de Galicia. En el anexo al mencionado Decreto se estructura Galicia en 33 Comarcas, y se establece la composición por ayuntamientos de cada una de ellas. Por provincias A Coruña se estructura en 18 Comarcas, Lugo en 13, Ourense en 12 y Pontevedra en 10.

La justificación de los criterios asumidos en el decreto para elaborar esta delimitación territorial apareció explicada más pormenorizadamente, en una publicación que la propia Xunta de Galicia realizó más adelante<sup>75</sup> titulada “El Mapa Comarcal de Galicia”. En esta publicación prologada por el Presidente de la Xunta de Galicia Manuel Fraga Iribarne y el entonces Conselleiro de Presidencia e Administración Pública Dositeo Rodríguez Rodríguez, se explica el carácter de la Comarca definiéndola como un espacio tradicional en Galicia y recordando lo ya afirmado en la Ley de Desarrollo Comarcal, concebido como “un ámbito territorial para la coordinación, la cooperación y la participación, favoreciendo así mismo la identificación de los ciudadanos con su territorio, que es el referente antropológico inmediato.” Se establecía así un principio de ordenación territorial no basado tan sólo en principios económicos o físicos sino que tiene que ver también con hechos culturales. Es interesante así mismo la diferenciación que establecía entre Comarcas, clasificándolas como Metropolitanas, Urbanas, Rurbanas y Rurales y fijando para cada una de ellas una serie de finalidades principales. De esta clasificación se desprende una de las características fundamentales del Plan de Desarrollo Comarcal y del propio Mapa que es su intención de ser una iniciativa de planificación omnicomprensiva, según lo ya señalado en anteriores ocasiones, es decir nacida con vocación de abarcar todo el

---

75 Precedo Ledo, Andrés. “El Mapa Comarcal de Galicia”. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Ed. Xunta de Galicia 1997

territorio autonómico. Se reconoce así mismo un inicio de contradicción en el propio modelo planteado al establecer dentro de la propuesta de organización territorial ideal, un modelo que dota al territorio de un carácter anisótropo al modo de las propuestas urbanas de la Ciudad jardín o los socialistas utópicos, de un carácter disimétrico que no se va a materializa de ninguna manera en la ley, al establecer instrumentos de actuación homogéneos para todas las comarcas gallegas sean rurales, rurbanas o urbanas con las diferencias de problemática de partida que estas plantean.

Al referirse al proceso de elaboración del documento del Mapa Comarcal se establecía la complejidad del mismo, al tener que superponer elementos naturales, históricos, económicos y culturales que afectan al territorio así como la opinión de la población, en lo referido a su sentido de pertenencia a una parte específica del mismo. Se especificaba también la necesidad de superponer a las comarcas tradicionales la nueva estructura territorial generada por las áreas urbanas, con la intención de imbricar ambas realidades en un modelo territorial coherente. El documento como no podía ser de otra manera, no hacía referencia a los equilibrios políticos que para llevar a buen termino los trabajos sus actores tuvieron que llevar adelante, dando respuesta a los poderes fácticos territoriales existentes en el momento con especial relevancia en la ría de Muros-Noia y en las comarcas de Camariñas y Costa da Morte, lo que obligó a un proceso de subdivisión de las Comarcas inicialmente planteadas, según lo reflejado en los documentos de trabajo previo, para la elaboración del Mapa.

De especial interés es la referencia que se hace, desde el punto de vista administrativo, al origen de la división comarcal en los partidos judiciales del siglo XIX , ya analizada en los Fundamentos Territoriales de la tesis, ligando una división basada en hechos territoriales y culturales propios (en los que la organización parroquial constituye un sustrato inherente), con la división provincial que en 1834 supuso la abolición del antiguo régimen y su organización territorial trayendo la modernidad al territorio.

La suma de nuevas funciones hizo que las cabeceras de partido fortaleciesen su condición de villas y consolidasen progresivamente su carácter de cabecera comarcal. El texto se refiere también a la división de Galicia en Comarcas Naturales realizada por el naturalista Dantín Cerceda, y la aparición de la Comarca en los textos de Carré Aldao, Amor Meilán, Álvarez Limeses y Vicente Risco para los tomos correspondientes a las cuatro provincias gallegas en la obra de Carreras Candi publicada en los años veinte del pasado siglo. Otero Pedraio, en su guía de Galicia, (1926), Antonio Fraguas (1953), Miralbes y Torres Luna (1980 e 1984), J.M. Mella (1980) y finalmente A. Precedo que en 1987 aportaría una propuesta territorial de síntesis que con carácter académico sería el germen de la futura organización comarcal de Galicia.

En cuanto a los trabajos técnicos desarrollados para la elaboración del Mapa Comarcal de Galicia se enumeran los siguientes:

- a) Aplicación de un cuestionario de reconocimiento territorial realizado en el año 1991 entre todos los ayuntamientos de Galicia. A través de la información contenida en ese cuestionario se procedió a establecer las unidades funcionales básicas del territorio, entendiéndolas como paso metodológico intermedio entre la agrupación municipal y la comarcal.
- b) Puesta en marcha de las Comarcas Piloto por aplicación sobre mancomunidades existentes y por solicitud voluntaria de los concellos implicados.
- c) Publicación en los medios de comunicación de una primera propuesta que suscito la presentación de sugerencias, estudios públicos y privados etc.
- d) Presentación de la propuesta del Mapa Comarcal, según su tramitación.

La propuesta de Mapa Comarcal se presentó en la fase de alegaciones por provincias y con un documento justificativo que recogía las características territoriales y relaciones funcionales, el análisis municipal,

la relación de concellos englobados en la Comarca, información estadística e información cartográfica.

**ALEGACIÓNS DO B.N.G. AO MAPA COMARCAL**

Excmo. Sr.

Alfredo Suárez Canal con DNI nº 34594408Q, en nome e representación do **Bloque Nacionalista Galego (B.N.G.)** e con domicilio, a efectos de notificación, no Grupo Parlamentario do B. N. G. do Parlamento de Galiza na Rúa do Hórreo de Santiago de Compostela presenta as seguintes alegacións ao **Mapa Comarcal**:

1.- A parroquia e a **Comarca** son dous feitos tan contundentes na realidade social de Galiza, con virtualidade histórica e actual, que no marco legal existente se livo que recoñecer de xeito evidente. Así as referencias no **Estatuto** a unha ordenación do territorio propia en base aos noso sinais de identidade, non deixa ningún xénero de dúbidas no senso de que a parroquia e a **Comarca** deben ser institucións propias do país e débesele de dotar de personalidade xurídica.

O artigo 2º.2 e 3 do Título Preliminar do Estatuto din:

"2. A organización territorial terá en conta a distribución da poboación galega e as súas formas tradicionais de asentamento e convivencia.

3. Unha lei do Parlamento regulara a organización territorial propia de Galiza de acordo co presente Estatuto."

E dicir hai que estruturar o territorio, preceptivamente, en base ao que realmente existe e é propio do país, sen ningún xénero de ambigüidades. O Estatuto recoñece ademais, para indicar o camiño a seguir, no artigo 27º.2 a determinación como competencia exclusiva o seguinte:

"2. Organización e réxime xurídico das comarcas e parroquias rurais como entidades locais propias de Galiza..."

A conxugación destes dous artigos non deixa ningunha escapatoria, de que hai que organizar por Lei o réxime xurídico das **Comarcas** e parroquias, e que se debe facer dándolle entidade propia.

Daquela o tentar recorrer ao artigo 40º.1 do estatuto para tentar evitar o establecer por Lei este réxime xurídico asentase en unha interpretación interesada deste precepto. Vexamos, o artigo 40º.1 establece:

"...por Lei de Galiza poderase: 1. Recoñece-la comarca como entidade local con personalidade xurídica e demarcación de seu. A comarca non suporá, necesariamente, a supresión dos municipios que a integren."

A lectura dos tres artigos antes mencionados pon de manifesto que a interpretación que hai que darlle ao condicional "poderase", non pode ser no sentido de evitar a ordenación do territorio soslaiano a comarca, que quedou claro con anterioridade que é un dos sinais de identidade da organización territorial propia do país, e xa que logo hai que enchela de contido e dotala do seu réxime xurídico. Así que, ao noso xuízo, a única interpretación posíbel que cabe do artigo 40º.1 é como unha expresión positiva de reafirmar con concreción unha potestade competencial que queda determinada con precisión nos principios antes expostos, e ao mesmo tempo establecer relacións entre a comarcalización e a posible supresión de

Excmo. Sr. Conselleiro da Presidencia e Administración Pública

En el proceso de alegaciones se produjeron los siguientes cambios:

- En Ourense tres concellos cambiaron su adscripción comarcal y una Comarca cambio de nombre.
- En Lugo se cambio la adscripción comarcal de dos concellos.
- En Pontevedra otros dos concellos cambiaron su pertenencia comarcal.
- En A Coruña, se crearon tres nuevas comarcas y una nueva Comarca surgió por separación de otras dos.

La aprobación del Mapa Comarcal de Galicia incide en el problema de fondo todavía no resuelto por su calado político, existente, no sólo en Galicia sino en todo el Estado: la necesidad de redefinición del ámbito geográfico de gobernabilidad intermedio o lo que es lo mismo la inadecuación de la Provincia o el ayuntamiento como ámbito de

gobierno local ante el nuevo escenario. Por otra parte establece la dualidad, no siempre asumida, del Plan de Desarrollo Comarcal como propuesta de organización territorial y como Plan de Desarrollo.

Cabe señalar la conclusión que del proceso de alegaciones realiza A. Precedo según el cual “toda organización territorial requiere un periodo de tiempo de maduración, una tarea de información interactiva y la consideración del sentido de pertenencia, y sobre todo, un estudio y una reflexión pausadas. No se pueden efectuar imposiciones tecnocráticas a la población, entre otras cosas, porque aunque se consiguieran implantar nunca serían completamente asumidas y sin esta asunción carecerían de vigencia.”<sup>76</sup>

**8.3. Los decretos 350/1997 de 10 de diciembre por el que se crea a Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal y el decreto 340/1998, de 20 de noviembre por el que se regulan las funciones y los órganos provinciales dependientes de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal**

---

<sup>76</sup> Precedo Ledo, Andrés. “El Mapa Comarcal de Galicia”. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Ed. Xunta de Galicia 1997. Pag. 18

5

**DECRETO 340/1998, DO 20 DE NOVEMBRO, POLO QUE SE REGULAN AS FUNCIÓNS E OS ÓRGANOS PROVINCIAIS DEPENDENTES DA SECRETARÍA XERAL DE PLANIFICACIÓN E DESENVOLVEMENTO COMARCAL.**

Creada a Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal mediante Decreto 35/1997, do 10 de decembro, polo que se determina a estrutura orgánica dos centros directivos dependentes da Presidencia da Xunta de Galicia, procede determina-lo seu ámbito funcional atendendo ós principios de economía e eficacia.

Na súa virtude, por proposta do conselleiro da Presidencia e Administración Pública, logo do informe das consellerías da Presidencia e Administración Pública e de Economía e Facenda, no uso das atribucións conferidas pola Lei 1/1983, do 22 de febreiro, e logo de deliberación do Consello da Xunta de Galicia do día vinte de novembro de mil novecentos noventa e oito.

**DISPOÑO**

*Artigo 1º*

A Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal é o centro directivo que asume as funcións de impulso na elaboración, coordinación e seguimento do Plan de Desenvolvemento Comarcal. Neste sentido, son tarefas específicas desta secretaria Xeral as seguintes:

- A coordinación xeral do Plan de Desenvolvemento Comarcal.
- A elaboración da proposta dos plans de desenvolvemento das comarcas.
- A proposta de avaliación anual e o seguimento dos ditos plans.
- A avaliación das propostas de prórroga, revisión e modificación dos plans de desenvolvemento das comarcas.
- A proposta da configuración das distintas comarcas nas que se divide o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia.
- Determina-lo número e a localización dos centros comarcais de exposición e promoción de recursos.

*Artigo 2º*

A Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento terá rango de dirección xeral e dependerá funcionalmente da Presidencia da Xunta de Galicia e organicamente da Consellería da Presidencia e Administración Pública.

De menor transcendencia es otra producción legal que viene a resolver problemas puntuales en el proceso de Comarcalización y que son los textos que se señalan a continuación. En virtud del decreto 350/1997, de 10 de diciembre, se creaba la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal (que viene a sustituir al extinto Gabinete de Planificación y Desarrollo Comarcal), como centro directivo dependiente de la Presidencia de la Xunta de Galicia. Este texto legal pretende clarificar la posición jerárquica del centro directivo responsable de la Comarcalización de Galicia denominándolo Secretaría General para clarificar su dependencia directa del



presidente y estableciendo para su responsable la condición de Secretario General y por tanto aclarando distintas disfunciones que se habían producido en las relaciones con otros cargos de la administración.

El decreto 340/1998, de 20 de noviembre viene a definir sus competencias. En un breve texto de tres artículos se señala:

Que la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal era el centro directivo que asumía las funciones de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Se especificaba que sus tareas específicas eran la coordinación general del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, la elaboración de la propuesta de los planes de desarrollo de las comarcas, la propuesta de evaluación anual y el seguimiento de dichos planes, la evaluación de las propuestas de prórroga, revisión y modificación de los planes de desarrollo de las comarcas, la propuesta de configuración de las distintas comarcas en las que se dividía el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, determinar el número y la localización de los Centros Comarcales de promoción y exposición de recursos. Es decir viene a asumir las competencias que en la ley de desarrollo Comarcal se establecían para el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, ampliando alguna (la referida a la ubicación de los Centros Comarcales lo que refleja la importancia adquirida en el tiempo) y precisando con detalle otras.

En el artículo 2 se establecía para la Secretaría el rango de Dirección General y su dependencia funcional de la Presidencia de la Xunta de Galicia (esto implica que el organismo depende de hecho directamente del presidente, lo que se traduce en despachos semanales del secretario general, en aquel momento Andrés Precedo con el entonces presidente de la Xunta Manuel Fraga, durante un periodo prologado de tiempo) y orgánica de la Consellería de

Presidencia de la Xunta de Galicia (de la que era titular Dositeo Rodríguez Rodríguez).

En el artículo 3 se fijan para los delegados provinciales de la Consellería de Presidencia las competencias de la Secretaría en su ámbito territorial.

Este decreto viene en definitiva a clarificar la posición del órgano directivo de coordinación y planificación del Plan de Desarrollo Comarcal dentro del organigrama general de la Xunta intentando definir unas relaciones más claras entre los distintos departamentos, para evitar problemas de rango y jerarquía que se habían detectado hasta el momento.

#### **8.4. Otra legislación**

8.4.1. Decreto 161/2003 del 13 de febrero por el que se modifica el decreto 50/2002 de 14 de febrero en el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural

En el DOGA nº 37 de 21 de febrero de 2003, siendo Conselleiro de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural Juan Manuel Diz Guedes, aparecía publicado un decreto que supuso un cambio en la estructura organizativa de la Xunta de Galicia, que afectaría profundamente al Plan de Desarrollo Comarcal y que precipitaría acontecimientos posteriores.

En concreto se establece en su artículo 2º.1.IV como órgano de la citada Consellería, la Dirección General de Planificación y Desarrollo Comarcal, manteniendo las funciones que tenía asignadas. *Este cambio de ubicación en el organigrama, supondrá que de ser un organismo directamente dependiente del Presidente de la Xunta (Secretaría General) por tanto con posibilidad de asumir funciones transversales interdepartamentales (que en la realidad no se materializaron), y de*

*organización y desarrollo territorial de carácter omnicomprensivo, pase a convertirse en una Dirección General de una Consellería, de acción fundamentalmente sectorial ("orientada al Desarrollo Rural" según lo manifestado por el propio Presidente de la Xunta en aquel momento), que en la práctica limitará en gran medida las posibilidades de aplicación de la Ley de Desarrollo Comarcal. Es en definitiva el decreto que certificará el final real del proyecto, que desencadenará la dimisión de su responsable directo y que iniciará el declive de un proyecto que certificará su defunción con el cambio de gobierno tras las elecciones autonómicas del año 2005*

#### 8.4.2. Decretos posteriores

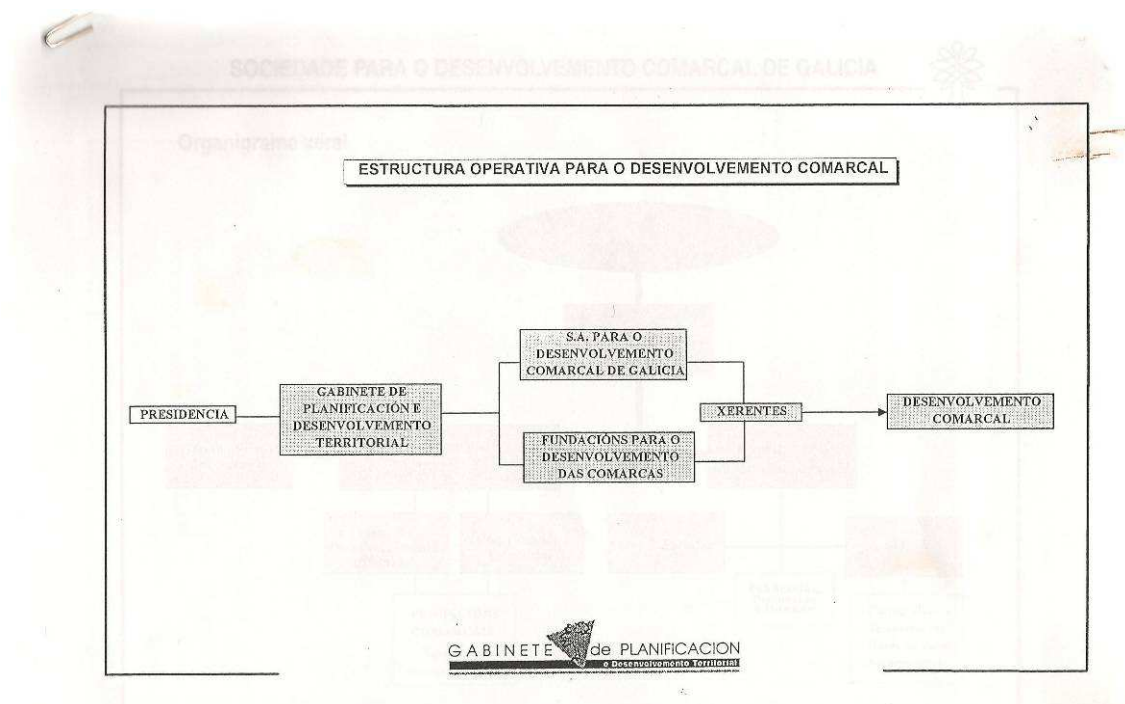
A Partir del precedente anteriormente citado se suceden los decretos que tienen que ver con la sustitución de cargos. El primero de ellos el decreto 29/2003 de 23 de enero, por el que se dispone que cese Andrés Precedo Ledo como Secretario General de Planificación y Desarrollo Comarcal, supone el abandono del Plan de Desarrollo Comarcal del que había sido su padre intelectual, según lo establecido con anterioridad, por el decreto 127/2003 de 31 de enero, y ya como Director General de Planificación y Desarrollo Comarcal en el seno de la Consellería de Agricultura del entonces Conselleiro Juan Miguel Diz Guedes, se nombraba a José Jesús Cudeiro Mazaira, hombre de larga trayectoria vinculada a la administración autonómica, que con anterioridad había formado parte del equipo de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, como Director General de Urbanismo, según lo señalado.

El decreto 201/2004 de 9 de septiembre supone la salida de Juan Miguel Diz Guedes de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural y por el decreto 208/2004 de la misma fecha, se nombra a José Antonio Santiso Miramontes, hasta entonces alcalde del ayuntamiento rural de Abegondo en A Coruña, en su sustitución.

No se producirán cambios en la Dirección General, hasta que, tras la pérdida de las elecciones por el Partido Popular, el DOGA refleja el Real Decreto 1007/2005, de 30 de julio por el se dispone el cese de Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Xunta, y el Real Decreto 1008/2005 por el que se nombra presidente de la Xunta de Galicia a D. Emilio Pérez Touriño.

La nueva administración establecerá la sustitución de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural por la Consellería de Medio Rural de la que se nombrará titular a Alfredo Suárez Canal y unificará las competencias de Desarrollo Rural en una única Dirección General de Desarrollo Rural que asumirá las competencias entre otras del Plan de Desarrollo Comarcal.

## 9. Los instrumentos operativos del Plan Comarcal



La puesta en marcha del proceso de Desarrollo Comarcal de Galicia, en el año 1990, al igual que había ocurrido con anterioridad en los casos ya analizados de la construcción del entramado urbanístico español, o en la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo estatal en los años sesenta supuso la puesta en marcha progresiva de una serie de instrumentos operativos que, con diferentes cometidos, tendrían como tarea fundamental la adecuada implantación y funcionamiento del Plan de Desarrollo Comarcal, en una visión tradicional en la planificación española, y actualmente perdida en gran medida, que parte del entendimiento del concepto de Plan, no sólo definido por el conjunto de documentos técnicos alfanuméricos y/o gráficos que lo materializan, sino que añade al mismo el entramado de organizaciones creados para garantizar su correcta implantación. Esta visión claramente palpable en la Ley del Suelo de 1956 se va diluyendo en las Leyes del suelo posteriores, a medida que se pierde la confianza en el

planeamiento urbanístico como método de planificación más allá de su utilidad como instrumento para la clasificación del suelo, desapareciendo prácticamente por completo con la asunción de las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio por la Comunidad Autónoma de Galicia (leyes 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia y ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia), por lo que no es extraño que se plantee como “novedad” cuando el Plan de Desarrollo Comarcal, a caballo entre la planificación socioeconómica y la planificación física lo retome.

La construcción de estos instrumentos orientados a la definición de la gobernanza del Plan de Desarrollo Comarcal, será progresiva y basada en la experiencia de su propia implantación partiendo de una situación de fragilidad en lo referente a la estructura legal de amparo al proceso de Comarcalización que sin embargo, y como se ha señalado, tiene sólido anclaje en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1978, para articularse de manera ordenada tras la aprobación de la Ley de Desarrollo Comarcal en el año 1996.

El proceso de definición de estos instrumentos podría sintetizarse del siguiente modo. En la Resolución del 9 de enero de 1991 por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia 14/1990 en el que se establece el Plan de Desarrollo Comarcal para las llamadas Comarcas Piloto, se configura la creación de los primeros instrumentos, así como los departamentos de la Administración Autonómica y las entidades públicas participantes.

En este momento ya se encontraba operativo el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, que bajo la dirección del catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela Andrés Precado Ledo, se constituyó como un equipo multidisciplinar, integrado por profesionales con perfiles de distinta naturaleza y condiciones (cuatro geógrafos, un arquitecto, un biólogo, un economista, un topógrafo y un ingeniero agrónomo), que garantizarán una visión

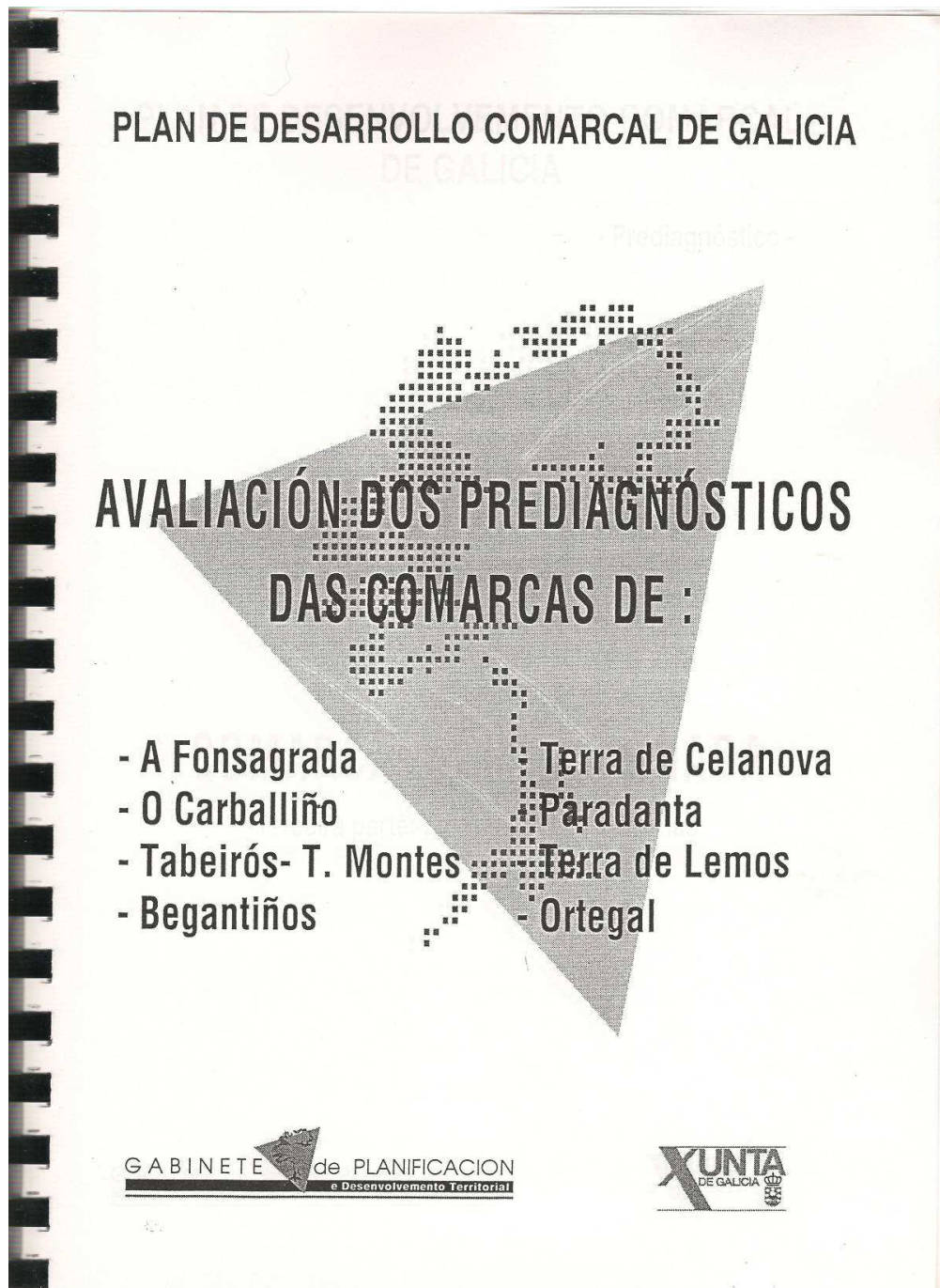


amplia en la definición del por entonces naciente Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y el proceso de comarcalización en general. El Gabinete hasta entonces había centrado su trabajo en la definición del modelo teórico que guiaría el proceso de Comarcalización de Galicia, en la realización de tareas tendentes a la definición del Mapa Comarcal de Galicia, entre las que destaca la elaboración de una encuesta municipal, y en la definición de los instrumentos para la aplicación del modelo en el territorio.

En la definición de estos instrumentos se planteó como línea argumental general, en gran medida, la integración tanto de agentes públicos como privados en los mismos, con una doble finalidad: hacer participe en la definición y consecución de los objetivos propuestos a la mayoría de los agentes participantes (con clara influencia de la teorías de la Planificación Territorial Estratégica analizada en los Fundamentos Planificatorios de la tesis y que en los años noventa se revelaba como instrumento para la planificación territorial), y canalizar y armonizar, para la rentabilización de las sinergias generadas, las acciones de las administraciones públicas implicadas en la acción sobre el territorio, con especial incidencia en las concernientes a las Diputaciones Provinciales. Atendiendo a estos planteamientos se creó, en esos años, la Comisión de Planificación del Desarrollo Comarcal (Comisión de Comarcalización), que funcionará en pleno y mediante un grupo de trabajo. Los objetivos y protocolo a seguir por la misma eran los siguientes:

- Encuadrar los objetivos del Plan Comarcal en los previstos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Galicia, en el Plan de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma y los grandes planes de infraestructuras.
- Atender a las administraciones públicas implicadas, en lo referente a sus aportaciones, consideraciones y necesidades en especial la Administración Autonómica, a través de las

Consellerías, Las diputaciones provinciales y los Ayuntamientos integrantes de las comarcas respectivas.



En la elaboración entre 1992 y 1994 de los cuatro planes de las comarcas piloto y la designación posterior de otras ocho comarcas objeto de trabajo, se van perfilando nuevos instrumentos de apoyo a la aplicación de la metodología del Plan que, posteriormente, se verán reflejados el la

Ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal, según lo ya analizado en capítulo 8 de la tesis. Entre ellos aparece el Consello Comarcal. Este instrumento de ámbito Comarcal, integrado por el Conselleiro de Presidencia de la Xunta de Galicia, por un representante de cada uno de los Concellos de la Comarca, uno de la Diputación de la Provincia en la que se encontrase ubicada la Comarca y el Director del Gabinete posteriormente Secretario General, se creó con el fin principal de dar la aprobación inicial al Plan de la Comarca que consta del diagnóstico del territorio y los objetivos estratégicos con sus acciones, emanadas y/o consensuadas, en gran medida, con los Concellos logrando el grado de consenso necesario para lograr su viabilidad.

El Plan de cada Comarca, antes de ser elevado al Consello Comarcal, pasaba por la Comisión de Comarcalización, como grupo de trabajo intercosellerías, que validarían las acciones. Aprobado por el Consello Comarcal se elevaba a la Comisión de Comarcalización en pleno que, hecha su aprobación, lo trasladaba al Consello de la Xunta para su aprobación definitiva (este proceso sólo se llegó a iniciar, en el año 1994, con las cuatro primeras comarcas piloto: Deza, Ordes, Terra Cha y Valdeorras).

En el año 1994 se inicia también, la puesta en marcha de la acciones tendentes a la creación de la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal, como una empresa de carácter instrumental y de servicios de apoyo al desarrollo territorial, cuyo objeto era la realización de actividades de investigación y la prestación de servicios relacionados con los estudios y la planificación territorial y el desarrollo comarcal. Según lo señalado en el capítulo precedente la creación de esta empresa pública como instrumento para materializar el Plan tuvo su antecedente en la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964 que preveía la creación de empresas públicas como instrumentos para lograr los objetivos planteados. Asimismo, se encarga a la Sociedad Comarcal, la redacción de estudios, programas, proyectos, planes y acciones de desarrollo local y comarcal. Estas actuaciones

tienen como características diferenciadoras su carácter multisectorial, es decir, que tienen en cuenta la integración del desarrollo socioeconómico, la planificación del territorio y el medio ambiente. Como respuesta a las necesidades generadas en la elaboración de los planes se diseñó y puso en marcha un Sistema de Información Geográfica (SIG) orientado fundamentalmente a la planificación y la gestión del territorio a nivel comarcal y local. Este SIG, conocido bajo el nombre de Sistema de Información Territorial de Galicia SITGA, recopiló en un sólo sistema información socioeconómica, física y de infraestructuras procedente de fuentes muy diversas; información que una vez interrelacionada y aplicada al territorio se convertirá en una herramienta excepcional para el diagnóstico de las potencialidades de desarrollo y las disfuncionalidades de cada espacio.

Por las mismas fechas se gesta la creación de otro instrumento: los Centros Comarcales. La imagen de los edificios respondía a su carácter público y representativo. Sin embargo, su misión de dinamización económica y de promoción de los recursos comarcales, justificaba procurar un espacio abierto y de acogida a la gente de la Comarca y a sus visitantes. con un doble objetivo de promoción e información, constituyendo un lugar de intercambio, encuentro, impulso e innovación. Los Centros nacieron con un doble objetivo de promoción e información constituyendo un lugar de intercambio, encuentro, impulso e innovación. En el año 1995 se inaugura el del Deza, como acción para evaluar su configuración en el territorio. Desde este inicio y hasta el año 2011 se ponen en funcionamiento Centros Comarcales en diecisiete comarcas de las 34 constituidas, lo que supone la existencia de Centro en la mitad de las mismas.

Aprobados los primeros Planes Comarcales, aplicados en las comarcas piloto, se detecta la necesidad de apoyar, hacer un seguimiento y valorar la aplicación de los objetivos y acciones que se contemplan en los mismos desde la propia Comarca. Para ello se inicia la creación de las Fundaciones para el Desarrollo Comarcal. Su objetivo, además de lo

expuesto, era reforzar la cohesión comarcal mediante la cooperación del sector público con el sector privado, fruto de ello el Patronato estaba integrado, en la gran mayoría de las 34 comarcas constituidas para la aplicación del Plan de Desarrollo Comarcal, además de los representantes de la administración autonómica, provincial y local, por un representante de los considerados sector/es estratégico/s de la Comarca.

De forma paralela, como respuesta a la integración de las Diputaciones en el Plan, se crean las Unidades Técnicas Comarcales como instrumentos técnicos de planificación, dependientes de las propias Diputaciones y coordinadas por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial. Su operatividad fue escasa, de las dos que se constituyeron Ourense y Lugo, fue la de Ourense la que aportó durante algún tiempo documentación para los trabajos de los Planes. Los instrumentos para la implantación del Plan de Desarrollo Comarcal según lo señalado con anterioridad planteados y/o desarrollados entre los años 1990 y el año 2011 pueden ser sistematizados, del siguiente modo:

- Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial transformado con posterioridad en Secretaría General para el Desarrollo Comarcal.
- Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, con un órgano que será especialmente relevante en el seno de su estructura que merecerá un análisis pormenorizado: El Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA)
- La Comisión de Comarcalización y el Consello Comarcal.
- Las Fundaciones Comarcales y dentro de ellas las Gerencias de cada Comarca.
- Los Centros Comarcales
- Las Unidades Técnicas Comarcales.

### **9.1. El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y la Secretaría General para el Desarrollo Comarcal.**

El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, según lo señalado en la Ley de Desarrollo Comarcal de 1996, se plantea desde su creación como un órgano administrativo superior integrado en la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, nacido para llevar adelante desde la administración el proceso de Comarcalización.

El Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial es el primer instrumento operativo generado para poner en marcha el proceso de comarcalización de Galicia. Su nombre, tomado, según su único director, Andrés Precedo, de una empresa que él mismo había ideado como consultora territorial como fruto de su inquietud y su interés por la planificación territorial, fue transplantado directamente a la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, cuando el presidente Fraga, le pide al profesor universitario que se haga cargo del proceso incipiente de Comarcalización de Galicia en el año 1990, tras ganar las elecciones autonómicas.

El Gabinete de Planificación se encuentra ya funcionando cuando 9 de enero de 1991 se promulga la Resolución por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia del 14 de diciembre de 1990, en el que se establece utilizando ese término por primera vez en una inserción legal en el Diario Oficial de Galicia, el Plan de Desarrollo Comarcal para las llamadas Comarcas Piloto. En aquel momento y ante la novedad del diseño teórico y de su materialización práctica, y la falta de experiencia previa, se establece la necesidad de probar el funcionamiento del Plan, mediante método de ensayo y error, y su viabilidad con carácter experimental en las llamadas Comarcas Piloto aquellos ámbitos territoriales que por sus condiciones especialmente favorables en lo político, (por encontrarse especialmente dispuestos a recibir el proceso de comarcalización los alcaldes de los distintos ayuntamientos integrantes de la Comarca), lo cultural, (estar



especialmente arraigado el sentimiento y la percepción del hecho Comarcal), y lo socio-económico (al ser ámbitos con un cierto grado de dinamismo o de condiciones que hicieran asumibles la utilidad del Plan de Desarrollo Comarcal como elemento de dinamización y progreso), podrían suponer por un lado elementos de ensayo para las políticas y procesos diseñados para el Plan a escala regional y por otro lado plantear un efecto demostración que al mejorar mediante su aplicación práctica los indicadores de desarrollo y calidad de vida de sus habitantes fuese demandado por las comarcas vecinas, lo que garantizaría la implantación del Plan a escala regional.

Desde el inicio el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial nace como un equipo multidisciplinar, ya que se entiende la actividad planificatoria sobre las Comarcas (y su posterior puesta en práctica), basada en el rigor técnico debe de tener carácter multisectorial e integrado. Inicialmente se configura, según lo ya analizado la dotación de profesionales, la creación de los primeros instrumentos, así como los departamentos de la Administración Autonómica y las entidades públicas participantes.

El organismo creado por el decreto de medidas preliminares de Comarcalización de Galicia, y que según lo señalado será recogido en la ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal, se instala inicialmente en dependencias del edificio administrativo de San Caetano, en Santiago de Compostela, para en el año 1995 trasladarse a nuevas dependencias compartidas con la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, también en Santiago de Compostela en la carretera de Noia ocupando parte del complejo de la Escuela de Enseñanza Especial de disminuidos psíquicos que para la Obra Social de la Caja de la Ahorros de Santiago de Compostela, había proyectado en arquitecto vasco Álvaro Libano (n. 1921 – t. 2010).

Desde el inicio de su funcionamiento, el Gabinete como órgano de la Xunta, con rango de Secretaría General, se plantea como un órgano escasamente dotado de personal con la finalidad de no incrementar el

peso de la administración vinculado al proceso, y así y hasta su extinción se dotará prácticamente en exclusiva de los puestos del Director del Gabinete con rango de Secretario General, una secretaria de dirección, y un chófer. El Gabinete como órgano de planificación, coordinación y seguimiento, según lo establecido en la ley de Desarrollo Comarcal, tendrá como misión las tareas de impulso en la elaboración, coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal y como tareas específicas la elaboración de propuesta de los planes de desarrollo de las comarcas, su evaluación anual y seguimiento, la evaluación de las propuestas de prórroga y la coordinación del Plan.

Las tareas encomendadas al Gabinete fueron de facto realizadas por la empresa pública instrumental creada, la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, ante la exigua dotación de personal del Gabinete. Este hecho, inteligible desde el punto de vista de la racionalidad del gasto, se tradujo en la pérdida de peso institucional en el seno de la administración de la estructura Comarcal, así como un incremento en la confusión en el papel de los organismos actuantes en el proceso de Comarcalización y el carácter de su intervención.

En el año 1997 el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial se transforma según lo señalado en Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal. El fin real de este cambio de denominación no será otro que aclarar, según lo señalado en el capítulo precedente, la posición jerárquica del organismo dentro de la estructura orgánica de la Xunta de Galicia, y poner en claro frente a otros organismos, su condición de departamento dependiente directamente de la presidencia de la Xunta de Galicia en calidad de Secretaría General, frente a determinadas actitudes de algunos departamentos de la Xunta y otras administraciones que habían puesto ya en cuestión, su competencia para coordinar determinadas actuaciones de las distintas consellerías según lo señalado en el propio Plan de Desarrollo Comarcal, y retomado de los modelos de planificación de los años sesenta y del Plan de Desarrollo Económico y Social del Estado en concreto.

## **9.2. La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia.**

La Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, también denominada SODECO según la costumbre de nominar a entes y empresas de la Xunta por sus acrónimos, se constituyó por el Decreto 40/1994 , de la Consellería de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia, de 4 de febrero. En la exposición de motivos del citado decreto se establecen cuáles son los precedentes que llevan a su constitución y así se afirma que el periodo de actividad en el que llevaba trabajando el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, como organismo de la Administración Autonómica, desde su creación había permitido constituir un equipo humano y técnico y acumular una experiencia en planificación y desarrollo territorial que se entendía susceptible de ser aprovechado por otros departamentos de las administraciones. Este equipo heterogéneo, constituido en ese momento por su Director, Andrés Precedo Ledo, el arquitecto urbanista José Luis López Cousillas, los geógrafos Eugenio Caeiro, Antonio Doval Adán y Pablo García Pita, el ingeniero agrónomo José Figueroa Davila y el topógrafo Manuel Gallego Priego, presentaba una situación laboral y administrativa cuando menos precaria y con un encaje, desde el punto de vista formal, difícil en una administración de estructura funcional. Se entendía que esta estructura creada alrededor del Gabinete se encontraba en disposición de ofrecer una serie de servicios que podían ser de gran utilidad para la gestión cotidiana de otras entidades públicas e incluso del sector privado, y de los que se carecía de facto en esos momentos, debido al hecho de que por la alta cualificación tecnológica de estas actividades, no tenían cabida en su actividad ordinaria. Así entre otras, la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, dará cabida ya en sus orígenes, a actividades diversas como la planificación territorial integrada, el desarrollo local y el soporte a las agencias de desarrollo local en el territorio, la aplicación y difusión de las nuevas

tecnologías en los territorios rurales, la producción de estudios y publicaciones, la producción cartográfica y de indicadores orientadas a la toma de decisiones y la difusión cultural, todo ello enmarcado en la propuesta de definición e implantación de un nuevo modelo de organización territorial, que tenía como nivel de agregación de referencia la Comarca y que se visualizó en dos trabajos de referencia, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y la definición del Mapa Comarcal de Galicia, que tuvieron su materialización física en la proyectación y construcción de las sedes institucionales de la Comarca: los Centros Comarcales.

Se pretendía por tanto que la sociedad creada cubriese una necesidad demandada en primer lugar por la actividad del propio Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, el departamento de la administración con la competencia formal en la proceso de Comarcalización y a otra escala, por distintos sectores de la Administración e incluso por el sector privado, según tendencias emergentes en otras administraciones territoriales europeas de la época, orientadas a la profesionalización y especialización creciente de los equipos técnicos vinculados a la administración.

La sociedad se concibe en origen, dependiendo orgánicamente de un departamento de la administración autonómica (el propio Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial), como una entidad instrumental para la realización de las actividades que al organismo administrativo por dimensión e inserción en la estructura administrativa le resultaría imposible asumir. Se configura como una consultora, pública interdisciplinar, para la prestación de servicios técnicos que recoge la estructura humana y personal del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y le da forma debido a la complejización de estructura que se había producido en el tiempo. Se escoge la forma jurídica de Sociedad Anónima, frente a otras posibles de entes públicos o su integración directa en la estructura de la administración, para conseguir una autonomía funcional y financiera adecuada, intentando evitar la rigidez

que desde el punto de vista de procedimiento y contratación supondría su consideración como ente integrado en la Administración. De este modo se recoge la tradición iniciada en la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964 ya señalada, en el sentido de que para lograr sus objetivos, se podría utilizar como instrumento, la creación de empresas públicas. Para conseguir los fines señalados la Sociedad se estructuró en un aserie de áreas y servicios que darán respuestas a las necesidades señaladas. El organigrama de la empresa, según lo recogido en su propia memoria anual del curso 1996-97, lo componían los siguientes departamentos:

- El área de Planificación, Estudios y Formación, se orientó básicamente a la elaboración de estudios, programas de actuación y planes estratégicos. Tenía también como cometido la organización y planificación de acciones formativas entre la que destacará entre los años 1996 y 1999 el Master de Desarrollo Local y Comarcal orientado a la formación de agentes de Desarrollo Local que se convertiría en vivero de Gerentes de las Fundaciones Comarcales. Inicialmente dirigida por el geógrafo especializado en geografía económica Antonio Doval, discípulo de Andrés Precado, tras la marcha su marcha para incorporarse a la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela pasó a ser responsabilidad de Rosario Álvarez Cao, con un perfil similar al anterior, hasta el año 2005 en que con el cambio de gobierno se produce una reestructuración completa del organigrama de la empresa que se mantendrá sin apenas variaciones hasta el año 2011. La responsabilidad fundamental del equipo constituido en esta área será la redacción de los Planes Comarcales.
- El área Comercial desarrollaba una labor, dentro del enfoque general del proyecto comarcal entendido como marketing territorial y de puesta en valor del territorio como producto, de

impulso de la promoción y comercialización de los productos de las comarcas (y de las propias comarcas en sí mismas), a través de los Centros Comarcales, mediante la presencia en ferias, a través de las nuevas tecnologías de las que fue elemento destacado por lo innovador el portal Web Cetadec (Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal). De esta área se hizo cargo desde su constitución y hasta el año 1995 el geógrafo master MBA por la escuela de negocios Caixa Vigo, Pablo Bustillo Freijido.

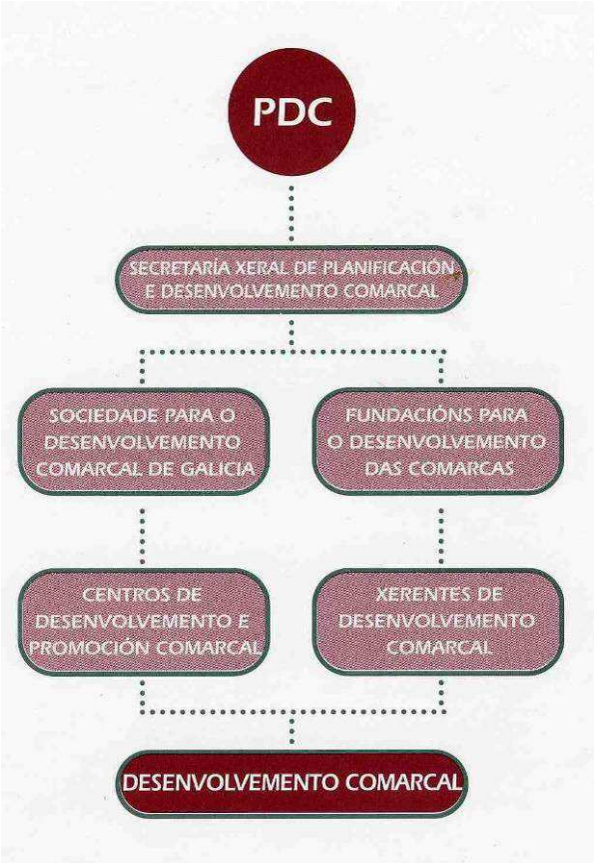
- El área de Promoción y Difusión. Dentro del proyecto Comarcal tuvo gran relevancia el diseño, producción y edición de todo tipo material, tanto vinculado a la propia imagen gráfica de marca del proyecto, como de libros, folletos, videos y otros materiales en diferentes soportes audiovisuales, tanto para el apoyo a trabajos de las diferentes áreas de la organización comarcal como para cadenas de televisión, prensa escrita o proyectos editoriales externos. Fue dirigida por el geógrafo Eugenio Caeiro desde su constitución hasta el año 2005.
- El Área de Obras y Proyectos, tenía como objetivos la elaboración de proyectos arquitectónicos singulares en las Comarcas. Nació como la encargada del diseño de procesos, evaluación de opciones, diseño de programa, contratación, supervisión e incluso de la elaboración de proyecto y dirección de obra de oficio de la Red de Centros Comarcales de Galicia, la elaboración de proyectos estratégicos en las comarcas, así como planes y proyectos transversales de actuación de las diferentes Consellerías de la Xunta de Galicia en las diversas Comarcas. Inicialmente bajo la responsabilidad del arquitecto y subdirector de la Sociedad Comarcal, José Luis López Cousillas, tras la marcha de éste en 1996, será primero el arquitecto Rufo Fernández Rodríguez quien asuma sus funciones en el departamento primero en solitario y más tarde a partir de 1997



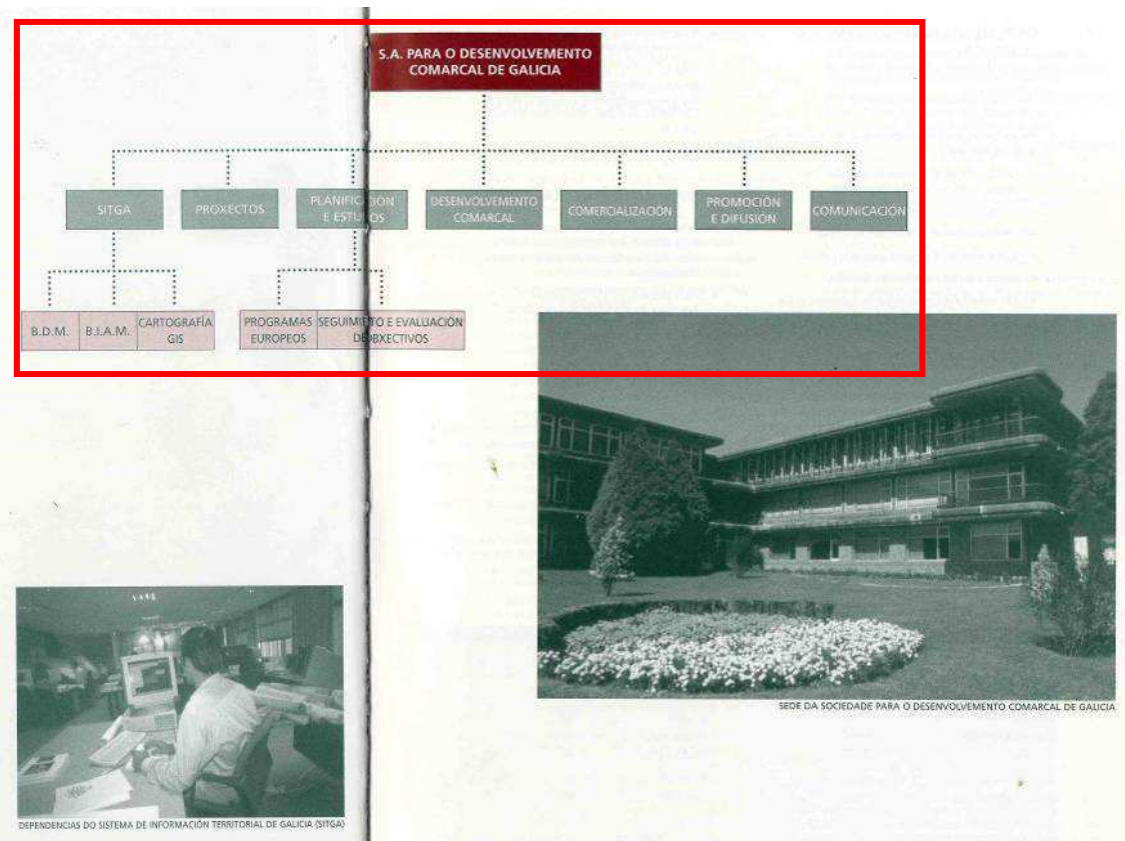
con la incorporación al proyecto comarcal del autor de la presente tesis, con responsabilidad compartida. En el año 2005 con el con el cambio de gobierno y la definición de un nuevo organigrama, el área se convierte en servicio para junto al de Estudios integrar la subdirección de Proyectos y Estudios, coordinada por el ingeniero agrónomo José Figueroa Davila, quien desde el año 1996 había desempeñado las funciones de subdirector *in pectore* de la empresa.

- El área de Información Territorial, llamada Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA), estaba diseñada inicialmente, mediante la aplicación de tecnología de Sistemas de Información Geográfica, para proporcionar información georreferenciada dinámica, orientada a la definición de indicadores para la toma de decisiones y a la elaboración de Cartografía. Su puesta en marcha fue posible gracias a la financiación de la Iniciativa Europea Inspire. Desde el inicio hasta el año 2011, es responsabilidad del topógrafo madrileño Manuel Gallego. La evolución de esta área dio lugar a su colaboración con diferentes departamentos de la administración adquiriendo importancia progresiva dentro de la misma como instrumento de producción cartográfico.
- El área de comunicación. Concebida dentro de la estructura creada para la transmisión de la marca Comarcas de Galicia y sus productos a los medios de comunicación social. Se nombró responsable de la misma al periodista Roberto Ledo, hombre del círculo de Andrés Precado y que dejará el cargo en el año 2000.

El organigrama del conjunto del proceso de Comarcalización planteado y la posición de la Sociedad Comarcal en el mismo se recoge a continuación:



El organigrama interno de la sociedad inicialmente se sustancia pues, del siguiente modo:



El marco de inserción del nuevo ente creado en la administración es claro, quedando como organismo perteneciente a la estructura formal de la Xunta de Galicia el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, mas tarde Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal, (que a su vez dependen directamente del Presidente Fraga) y dependiente de éste, la Sociedad Anónima para e Desarrollo Comarcal de Galicia. El primero asume las competencias formales pero trasvasa toda su capacidad operativa a la sociedad instrumental creada (recursos humanos, técnicos y económicos), de lo que da buena cuenta el hecho de que el personal del Gabinete quede integrado tan sólo por el propio director, una secretaria de dirección y un chófer, lo que como resulta evidente haría imposible el cumplimiento de sus cometidos sin contar con los recursos humanos y de medios materiales aportados por la propia Sociedad. Este hecho junto a la proliferación de otros organismos para dar cobertura al proceso de comarcalización (Fundaciones, Consello Comarcal, Unidades Técnicas

Comarcales), generó un intrincado mundo de relaciones y dependencias orgánicas que dificultó la ejecución de un proceso, la Comarcalización ya complejo en origen.

El grupo humano creado, primero en el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, y con posterioridad en la propia Sociedad para el Desarrollo Comarcal nació próximo a la facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela, hecho lógico si se tiene en cuenta el origen de su responsable, y la flexibilidad de la figura elegida (una sociedad anónima), para el nuevo ente creado. El grupo presentaba además, inicialmente, una importante cohesión ideológica, debido a las raíces de la formación teórica de su director en la universidad de Navarra. Este hecho actuó como un parámetro más en la vinculación conceptual entre el diseño del Plan de Desarrollo Comarcal y el Plan de Desarrollo Económico y Social estatal, planteado y desarrollado por los conocidos como tecnócratas del Opus Dei en los años sesenta, liderados por Laureano López Rodó que, como se ha demostrado constituye, un vínculo personal entre ambos Planes<sup>77</sup>.

Dadas las nuevas necesidades de dimensión física y las expectativas de crecimiento previstas para la empresa creada se disponen nuevas instalaciones para la misma. Después de valorar diferentes opciones, éstas se acondicionaron en el antiguo complejo de la Escuela de Enseñanza Especial de Disminuidos Psíquicos de la Caja de Ahorros de Santiago, en el lugar de A Barcia en Santiago de Compostela. La elección del lugar viene a marcar desde el inicio uno de los presupuestos fundamentales que marcarán el Plan de Desarrollo Comarcal y que tiene gran transcendencia desde el punto de vista de su materialización arquitectónica. Desde el inicio el Plan Comarcal se plantea, como factor de desarrollo, el llevar la modernidad social y

---

<sup>77</sup> En el año 1990 se encarga a Laureano López Rodó desde el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial un informe del que aparece asiento contable en el libro mayor del mismo. El citado informe aunque referido a la capitalidad de Santiago de Compostela, y no directamente a temas de comarcalización, fue encargado y pagado por la Sociedad Comarcal.

cultural al territorio rural de Galicia, en la mayoría de los casos muy alejado aún en los años noventa, del siglo pasado, de estas realidades. Para conseguir este objetivo y fundamentalmente por la presencia de arquitectos en el organigrama de los nuevos organismos creados, como José Luis López Cousillas, Rufo Fernández Rodríguez y con posterioridad el propio autor, desde el inicio se entendió como necesidad insoslayable, la apuesta por el lenguaje de la modernidad, para todas las materializaciones arquitectónicas del Plan, (hecho que en el momento inicial de la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Comarcal no constituía regla general en las actuaciones de la administración Autonómica y en cuya generalización tendrán mucho que ver la presencia de arquitectos en los distintos departamentos de la misma). Así, y como ocurrirá con los Centros Comarcales con posterioridad la nueva sede de la Sociedad para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia se ubicará en un edificio rehabilitado para las nuevas necesidades, situado en un campus dotacional de características urbanísticas unitarias de parámetros proyectuales próximos a las Universidades Laborales, aunque de menor escala, cedido por Caixa Galicia a la Administración Autonómica, que constituye uno de los mejores ejemplos de influencia de la Arquitectura nórdica aaltiana de finales de los años sesenta en Galicia y situado en la periferia Sur de la capital gallega. El edificio sede de la Sociedad Comarcal, obra según lo señalado del arquitecto vasco Álvaro Líbano se convirtió así en el primer edificio emblema de la comarcalización en el sentido establecido para la Arquitectura en el capítulo 5 de la tesis.





Las dependencias de la Sociedad Comarcal ocuparán toda la planta en el segundo piso de uno de los inmuebles del complejo, conviviendo con otros departamentos de la Administración Autonómica, la Escuela Superior de Hostelería de Galicia y la empresa de capital público destinada a la promoción turística de Galicia, Turgalicia, dándole de

este modo, acogida a nuevas entidades públicas enmarcadas en el nuevo concepto de organismos de capital público y modelos de gestión privada, que presidía la administración con la idea de mejorar su eficiencia, en los años noventa.

Tras las oportunas obras de adecuación a los nuevos usos, las nuevas dependencias se inauguran el 19 de febrero de 1995, con la presencia del presidente de la Xunta y principal impulsor del proyecto de comarcalización, Manuel Fraga. El espacio del que disponían las instalaciones era de 1500 m<sup>2</sup> teniéndose ya desde el principio en cuenta las necesidades de crecimiento que debería de resolver la empresa en los años siguientes, dados los variados campos sobre los que se proponía actuar.

Entre los años 1995 y 2001 la plantilla de la Sociedad Comarcal se incrementa exponencialmente hasta alcanzar las ciento cinco personas. En su organización interna se produjeron diferentes cambios estructurales, siendo uno de los mas relevantes la salida del entonces subdirector, el arquitecto, José Luis López Cousillas en el año 1996 de la misma para incorporarse a la Administración Autonómica, por discrepancias personales con la dirección, que alcanzan su punto álgido en una reunión del jurado que elegiría la propuesta arquitectónica para el Centro Comarcal de A Paradanta. Desde ese momento el cargo de subdirector queda vacante, barajándose sucesivamente diferentes nombres para cubrir el puesto, sin que las distintas posibilidades llegasen a cristalizar. La salida de López Cousillas, fue uno de los momentos que marca la evolución posterior de los acontecimientos en el proceso de comarcalización al perder Andrés Precado a uno de sus colaboradores iniciales que había participado directamente en la Arquitectura del Plan de Desarrollo Comarcal, y que podría haber establecido el puente entre la planificación territorial de base física y la planificación de carácter socioeconómico que supone el Plan de Desarrollo Comarcal. Este aumento de la plantilla de la Sociedad fue directamente proporcional al incremento de sus



cometidos. La estructura interna de la misma se reorganizará en diferentes ocasiones entre los años 1995 y 2011 para dar respuesta a los nuevos cometidos asumidos, aunque la organización básica de la misma se mantuvo invariable, sufriendo una reorganización de departamentos que no afectaron a lo sustancial en el año 2005 con el cambio de gobierno de la Xunta. Como elemento relevante dadas las características del objeto de la tesis, cabe remarcar la ya referida existencia en el organigrama de la Sociedad Comarcal del área de Obras y Proyectos, también llamada posteriormente Servicio Técnico, *“encargada de dar soporte arquitectónico y urbanístico a la contratación, construcción, equipamiento y mantenimiento constructivo de los Centros Comarcales, y a todos aquellos proyectos estratégicos e iniciativas, generados a partir de las acciones del proyecto Comarcal que contribuyeran al desarrollo local”*.

Así entre los años 1995 y 2011 se encargaron, proyectaron y construyeron diecisiete edificios, los Centros Comarcales que supusieron la visualización arquitectónica del proyecto comarcal en el territorio,—como se ha señalado en el caso de la Parroquia, el partido judicial o la Provincia en el capítulo referido a los Fundamentos Territoriales de la tesis—, y se plantean un gran número proyectos de actuación arquitectónica en el las comarcas entre los que se podrían destacar:

El diseño y la creación de la Base de Datos de Aldeas Abandonadas de Galicia que entre 1997 y 1998 detecta en un trabajo preliminar 297 aldeas abandonadas, las cataloga y define sus características liderado por el autor de la tesis. Proyectos de rehabilitación territorial integrada como el estudio para la rehabilitación y dinamización del núcleo rural de Vilarrello en Os Ancares, (redactado por los arquitectos Pedro de Llano, Plácido Lizancos y Alfonso Salgado en 1999), el proyecto para la rehabilitación del núcleo rural de Coro en O Caurel, (que se encarga a Juan Manuel Doce, quien, con anterioridad habían planteado actuaciones ejemplares en materia de rehabilitación territorial

integrada como la desarrollada en los núcleos de Seceda y Froxan también en O Courel), y Dulce María Trigo en 1999, o la rehabilitación del núcleo de a Fornaza en A Fonsagrada, encargado a las arquitectas lucenses Gloria Trigo y Beatriz Aneiros en 1997, después de que los hermanos Martín y Fernando Fernández Prado redactaran una memoria preliminar para los trabajos.

La propuesta arquitectónica desarrollada tanto en los Centros Comarcales como en el resto de proyectos arquitectónicos llevados a cabo no debe de ser explicada con carácter aislado. Tanto la estrategia formal desarrollada, que según lo señalado plantea el empleo de la modernidad como valor para el desarrollo rural, como los propios proyectos y obras llevados a cabo deben de ser leídos como elementos de sinergia para el desarrollo local que se sitúan en un nivel de agregación conceptual, ubicado en un escalón inferior a los planes comarcales, situados estos a su vez bajo el nivel inmediatamente inferior del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia cuya materialización formal será el Mapa Comarcal de Galicia en una propuesta planificatoria global que en lo formal define una estructura en niveles que pretendía dar respuesta proyectual al conjunto del territorio gallego, como dos siglos antes ocurriera con la organización provincial, o con anterioridad con la organización parroquial, con parámetros conceptuales próximos a los propuestos por F. Ll. Wright para el modelo urbano - territorial y analizado en los Fundamentos Teóricos de la tesis, aunque con una estrategia derivada de posiciones teóricas como las de los utópicos del s XIX según lo ya establecido.

El Servicio de Estudios, según lo señalado tendrá como cometido la elaboración de los Planes de Desarrollo de cada Comarca, así como distintos trabajos de estudios y publicaciones relacionados con el desarrollo local . Entre los años 1995 y 2005 con el nombre de estudios comarcales elaborara la propuesta de 23 Planes Comarcales además de diferentes publicaciones. Desde 1995 el servicio de estudios realizará

también propuestas para la participación de la Sociedad Comarcal en diferentes iniciativas europeas orientadas al desarrollo rural.

La Sociedad para el Desarrollo Comarcal actuará también como empresa de apoyo técnico a la red de Agencias de Desarrollo Local (Gerencias Comarcales), generadas en el territorio por la estructura Comarcal, una por Comarca, de manera que sus responsables, los Gerentes Comarcales, buscarían en la misma apoyo técnico para los proyectos de desarrollo local que diseñaron y desarrollaron en el territorio. Con este cometido, se creó en la empresa un servicio de coordinación de Gerentes, que tuvo como misión actuar de enlace entre los Gerentes Comarcales y el órgano del que dependen, las Fundaciones Comarcales y la estructura central (el Gabinete y la Sociedad). El progresivo distanciamiento de la red de gerentes de la estructura central y su asimilación y dependencia de las redes locales de poder (municipales y provinciales) ante la ausencia de apoyo económico directo a las iniciativas planteadas, determinará en gran medida resultados desiguales de la aplicación del modelo en las distintas comarcas y en general el fracaso progresivo del modelo en este ámbito.

El Área de Promoción y Difusión se planteó con carácter estratégico dentro de la empresa con el fin de promocionar tanto con carácter intracomarcal como cara al exterior de las comarcas, el territorio, entendido este como recurso. Es preciso en este punto subrayar el hecho de que cuando en 1990 se puso en marcha el proyecto comarcal, el valor del territorio o del patrimonio de Galicia como recurso, en especial en las Comarcas del interior, no es comprendido ni por sus propios habitantes. El proyecto comarcal se plantea la difusión interior y exterior de sus potencialidades y la conversión de sus valores en producto de calidad, mediante diferentes acciones, que van desde la mejora de la imagen de los distintos productos, la creación de un portal de web de comercio electrónico para los productos artesanales,

la organización de eventos culturales en la red de Centros Comarcales hasta la edición de guías y/o videos de las distintas comarcas.

A partir del año 2000, dentro de la actividad de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, cobrará gran importancia la participación y la gestión de Iniciativas Comunitarias orientadas al Desarrollo Local, proceso en el que se implicara diferentes departamentos y todo el equipo humano de la empresa. Se desarrollarán y presentarán propuestas de Iniciativas Comunitarias, dentro de una estrategia articulada para conseguir incrementar el presupuesto de actuación en el territorio, del Plan de Desarrollo Comarcal, una vez detectada la necesidad de aportar financiación a las distintas actuaciones Comarcales para demostrar la utilidad del proceso comarcalizador. Centralizada especialmente dentro del Servicio de Obras y Proyectos y el de Estudios, también el Sistema de Información Territorial de Galicia y las Fundaciones Comarcales (organizaciones autónomas dentro de la estructura del Plan de Desarrollo Comarcal) presentarán entre los años 1195 y 2005 un gran número de proyectos para su financiación a través de iniciativas europeas de Desarrollo Rural, vinculadas a las Iniciativas Europeas Leader, Leader +, Proder y Proder II, Interreg y Cantata, entre otras. Se conseguirá la adjudicación de proyectos que financiarán las obras de Centros Comarcales como los de Ordes y o Ribeiro en Ribadavia, o la ampliación del Centro Comarcal de Terra de Celanova en Celanova, diversos proyectos arquitectónicos comarcales, proyectos de nuevas tecnologías como el Sistema de Información Territorial Transfronterizo entre Galicia y el norte de Portugal financiado mediante el proyecto SIGN I y II , y otros. La disputa por el control de los fondos comunitarios para el Desarrollo Rural va a ser uno de los puntos clave en la explicación de la evolución del proyecto Comarcalizador en Galicia. Según lo señalado con anterioridad, la consellería de Economía y Hacienda dirigida por José Antonio Orza pretendió aglutinar las diferente fuentes de financiación a las que podía acceder la Autonomía y así para competir con la estructura disponible en la

Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, para la captación de los fondos europeos para la financiación del Desarrollo Rural crea en el año 2000, la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, con objetivos similares a los de la Sociedad Comarcal pero dependiente de la propia Consellería de Economía. Los dos organismos seguirán trayectorias paralelas en su posterior paso por la Consellería con competencias en Medio Rural y que desembocará en un proceso de fusión de ambas, mediante la modificación de la Ley de Desarrollo Comarcal pendiente tan sólo en el año 2011 del decreto del Consello de la Xunta para su culminación.

El Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA en adelante), según el organigrama del Plan Comarcal y de la propia Sociedad Comarcal, se configuró desde el inicio como pieza clave para el Proyecto Comarcal gallego, surgido como respuesta a las necesidades de información y datos objetivos planteadas durante la elaboración del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia (PDC) y de los distintos Planes de Desarrollo de cada Comarca. El Sitga como servicio de la Administración Autonómica se plantea desde el inicio centrando su actividad en la recopilación y tratamiento de información del territorio gallego, así como en la producción cartográfica, orientada a la toma de decisión y a la planificación territorial.

El departamento se organizó con esta competencia primero como Base de Datos, para casi de inmediato articularse en torno a un Sistema de Información Geográfica (SIG), capaz de integrar múltiples tipos de datos, asumiendo la responsabilidad en Galicia, aunque no la competencia, de la generación de cartografía básica y temática a escala local, comarcal y regional. Las áreas de trabajo en las que desarrollará su actividad desde su creación, abarcaron desde el acopio y explotación de la información demográfica y socioeconómica, hasta la del medio físico y la ambiental, además de la relacionada con equipamientos e infraestructuras.

Hecho destacable que marcaría la trayectoria del Sitga como departamento de la Administración Autonómica será que si bien se convertirá en referencia para la producción cartográfica en Galicia, la competencia a nivel formal en la administración gallega, corresponderá a la Dirección General de Urbanismo, dentro de la Consellería con competencia en ordenación del territorio y Urbanismo y por tanto no vinculada a Presidencia de la Xunta de Galicia a la que inicialmente estaba adscrito el Proceso Comarcal y por tanto el Sitga. La lucha de poderes internos entre consellerías de tanto peso como Presidencia, dirigida en el momento inicial por Dositeo Rodríguez y Política Territorial, liderada por José Cuiña, desencadenó no pocas fricciones en las trayectorias de dos organismos con visiones técnicas y servidumbres políticas distintas. Estas relaciones se tornarán mas intensas, menos problemáticas y más fructíferas con la llegada a la Consellería de Política Territorial y a la Vicepresidencia de la Xunta de Galicia de Alberto Núñez Feijoo en el año 2003 y a la Dirección Xeral de Urbanismo del arquitecto Martín Fernández Prado, hombre con un entendimiento más amplio de las herramientas de gestión del territorio hecho que además coincidió con la salida de José Jesús Cudeiro Mazaira de la Dirección General de Urbanismo para hacerse cargo de la competencia Comarcal ya disminuida de contenidos al integrarse en el organigrama de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural en el año 2003. La convivencia en un corto espacio de tiempo de la persona que había ostentado la responsabilidad en materia de producción cartográfica en la dirección xeral de Urbanismo al cargo del proyecto Comarcal y de una persona con nuevas miras para la materia, posibilitaran a pesar de las reticencias de algunas inercias existentes en la propia dirección general de Urbanismo, la puesta en marcha de proyectos comunes y el anuncio por parte de los responsables de ambas consellerías, con presencia del presidente Fraga, en el año 2004, de la puesta en marcha como proyecto conjunto de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia con base en el

Sistema de Información Territorial de Galicia, proyecto que tendría continuidad una vez sustanciado el cambio de gobierno tras las elecciones de mayo de 2005, en el anuncio de creación del Instituto Cartográfico de Galicia realizado por la Consellería de Política Territorial del Gobierno Bipartito María José Caride, también basado en la estructura del SITGA, y que no llegó a concretarse. En el año 2011 y de nuevo con el gobierno popular del presidente Feijoo, se plantea la integración del SITGA como parte del Instituto de Estudios Territoriales de Galicia, integrado en la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

El germen del Sitga se plantea en enero del año 1991, en el inicio del proceso de comarcalización cuando en el seno del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial se crea la Base de Datos Municipal (BDM), que pretendía, dentro del enfoque global que planteaba el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, desarrollar una herramienta informática que permitiera, ante la carencia de datos objetivos de la situación existente en los ayuntamientos desde el punto de vista de las infraestructuras, los equipamientos, etc., contar con datos objetivos para la desarrollar una planificación territorial eficiente y que posibilitara que el Plan de Desarrollo Comarcal en elaboración contara con parámetros objetivos en los que basar la toma de decisiones. Nace así esta base de datos informática en un momento en el que estas herramientas todavía se encontraban en una fase de incipiente desarrollo y, para su puesta en marcha, Andrés Precedo contará desde el inicio con Manuel Gallego Priego un topógrafo madrileño de amplia experiencia y capacidad en la materia, que había desarrollado labores similares en la multinacional Siemens en Madrid y que se incorpora al proyecto comarcal responsabilizándose de esta área en 1991. En octubre de ese mismo año, el Gabinete de Desarrollo y Planificación Territorial firma un convenio con el Instituto Geográfico Nacional para la actualización en Galicia de la Base Cartográfica 1:25.000 lo que supone



el espaldarazo a la puesta en marcha del proyecto. Para poner en funcionamiento la herramienta se contará además con la financiación de un programa europeo, el programa Estride que en junio de 1992 se concederá a la Xunta de Galicia para la adquisición y preparación de equipos informáticos de soporte. El año 1993 se dedicará integro al diseño del nuevo Sistema de Información Territorial, que englobando la Base de Datos Municipal, relacionase los datos alfanuméricos con una base vectorial que por tanto permitiese georreferenciar la primera, y que consiguió que el sistema de información territorial de Galicia se convirtiera en uno de los pioneros en ser operativos en el ámbito Nacional.

La carga de datos en el sistema diseñado, la fijación de la cartografía de referencia, el desarrollo de un Modelo Digital del Terreno para toda la Comunidad Autónoma de Galicia, el encargo del desarrollo de la primera cartografía geológica propia de Galicia, y el desarrollo del primer vuelo fotogramétrico propio tendrán lugar a partir de junio del año 1993. Cuando, en junio de 1994, se crea la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, el SITGA, ya un departamento consolidado dentro del proyecto Comarcal y con importantes relaciones con distintos departamentos de la administración, se constituye como un área de la empresa. A partir de ese momento, se comenzó, de modo más intenso a dar servicio a distintos departamentos de la administración autonómica a través de convenios de colaboración y se inició, a partir de abril de 1997 la publicación y difusión de diferentes productos cartográficos.

Hito importante por el avance tecnológico que supone lo constituye el hecho de que en año 1999 se cree dentro del propio SITGA el área de fotogrametría digital, encargándose el segundo vuelo fotogramétrico de Galicia en el que se cubre de nuevo todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

Como hitos más relevantes a partir del año 2000 el Sitga inicia la puesta en marcha de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia, con el

servidor web cartográfico, la ejecución en los años 2002 y 2003 del proyecto de I+D+I “Aplicación de las TICs a la cartografía de Galicia” y el inicio del Proyecto Europeo, ubicado dentro de la iniciativa comunitaria Interreg III- a de Cooperación Interregional 'SIG para el territorio rural de Galicia-Norte de Portugal' (SIGN) que tendrá continuidad después en el SIGN-II y en el que participarán como socios la administración y universidades portuguesas.

Una muestra de los principales productos desarrollados por el SITGA y resultados obtenidos se transcribe a continuación<sup>78</sup>:

- Trabajos propios:

**APLICACIÓN DE LAS TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) A LA CARTOGRAFÍA DE GALICIA**  
Cobertura: Galicia

**Proyecto de I+D+IT para la disponibilización vía Internet de un servidor de cartografía e imágenes del territorio gallego.**

Se aprovecha el proyecto para avanzar en la implantación de una IDE (Infraestructura de Datos Espaciales), siguiendo las últimas tendencias en lo que a tratamiento –captura, organización, documentación, estandarización, y disponibilidad- de datos espaciales se refiere. En estos momentos se está procediendo a la reorganización de las bases de datos con el fin de ofrecer un servicio ágil y eficaz al usuario, que podrá obtener cartografía previamente elaborada en el Sitga, o bien, diseñarla “a medida” de forma interactiva.



**SIGN (SIG PARA EL TERRITORIO RURAL DE GALICIA-NORTE DE PORTUGAL)**  
Cobertura: Comarcas gallegas fronterizas con el río Miño y Distrito de Viana do Castelo (Portugal)

**Proyecto INTERREG III-A para el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de información geográfica del medio rural en la zona de intervención.**

El conjunto de instituciones participantes en el proyecto –en el que la S.A. para el Desarrollo Comarcal de Galicia actúa como Jefe de Fila- intentan elaborar un SIG con interés para la planificación, monitorización y evaluación de las actividades y dinámicas del espacio rural. Para esto, fue preciso definir un modelo conjunto de estructuración de la información, aplicando protocolos y estándares a todas las bases de datos –gráficas y alfanuméricas-, que permita la unificación y armonización de la información de ambos países, independientemente de su procedencia. Así mismo, la metodología desarrollada y su implantación en el área piloto contribuirán a sentar las bases de futuras colaboraciones.



<sup>78</sup> www.comarcasdeg Galicia.com. Xunta de Galicia. Santiago. 2011

### MAPA DE COBERTURAS Y USOS DEL SUELO DE GALICIA

Escala: 1:25.000  
Cobertura: Galicia



Se realizó mediante técnicas de fotointerpretación asistida por ordenador de imágenes de los satélites (Landsat TM e Spot-P) un vuelo fotogramétrico a escala 1:18.000 y un exhaustivo trabajo de campo. El mapa trata de describir la realidad agrológica desde el punto de vista de la ocupación y el uso del territorio. Su leyenda se puede presentar en distintos estados de agregación, permitiendo la interpretación de la información con distintos grados de detalle en función de las necesidades.

### MAPA DE PARROQUIAS

Escala: 1:200.000  
Cobertura: Galicia



Representación gráfica de las casi 3.800 parroquias gallegas con sus topónimos oficiales e información territorial básica asociada (topografía, hidrografía, red viaria, división administrativa, principales elementos puntuales), caracterizadora de la Parroquia como unidad territorial. Paralelamente se presentan datos estadísticos y un localizador cartográfico de cada Parroquia.

### MAPA DE PROVINCIAS

Escala: 1:200.000  
Cobertura: Cuatro Provincias Gallegas



Mapas topográficos con información de relieve por hipsometría, comunicaciones, límites administrativos, entidades de población en función de su población, parroquias, límites de espacios naturales, puntos de interés turístico -histórico, artístico, etnográfico, recreativo- y toponimia física.

### VUELOS FOTOGRAMÉTRICOS

Escala: 1:20.000  
Cobertura: Galicia



Vuelo realizado entre 1999 y fines del 2000, el color y con recubrimiento estereoscópico del 60% que permite obtener resultados de calidad incluso a 1:2.000. Este vuelo se une a lo anterior (volado entre 1994 y 1997), de similares características, aunque a escala 1:18.000. En ambos casos pueden obtenerse en distintos formatos: en papel a la escala original, como en ploteado a escala o en formato digital.

### TELEDETECCIÓN

Cobertura: Galicia



En el Sitga se cuenta con un importante archivo de escenas de teledetección, procedentes de distintos satélites y sensores y de fechas también variables, que abarcan el período comprendido entre fines de los 80 y la actualidad. Dada la versatilidad de las mismas -nos referimos a la posibilidad de prepararlas de una o de otra forma en función de las necesidades de cada trabajo o provecho- y que si cuenta con los medios técnicos y humanos apropiados para su tratamiento, se han convertido en un importante apoyo y en una herramienta muy utilizada y demandada.

#### **ORTOFOTOMAPAS**

**Escala: 1:5.000/1:10.000**

**Cobertura: Siete ciudades gallegas**

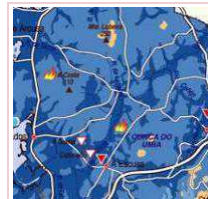


Documentos gráficos que incorporan sobre la fotografía aérea vertical de cada Ciudad y sus cercanías, los topónimos más identificativos de barrios y entidades de población vecinas, así como los de edificios y espacios singulares, la localización de los principales equipamientos urbanos, industriales y portuarios, las carreteras, y los nombres relacionados con la orografía e hidrografía.

#### **ESTUDIOS AMBIENTALES PARCIALES/SECTORIALES**

**Escala: Variable**

**Cobertura: Variable**



La información disponible y sus características, así como el perfil multidisciplinar del personal al servicio del Sitga permiten la colaboración y participación en multitud de estudios y trabajos, que van desde los estudios del medio físico de los Planos de Desarrollo Comarcal hasta folletos informativos de distinto tipo, pasando por artículos o apartados en diversas publicaciones o comunicaciones en congresos y cursos, así como cartografía general o sectorial a diferentes escalas de detalle en función de las necesidades.

- Trabajos en colaboración con otros departamentos:

#### **ACTUALIZACIÓN DE CARTOGRAFÍA BÁSICA Y ORTOFOTOMAPAS**

**Cobertura: Galicia**



Convenio de cooperación con la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda.

El trabajo a desarrollar comprende varias fases, diferenciadas pero también relacionadas entre sí. En un primer momento se facilitaron los fotogramas correspondientes al vuelo del año 2000 a escala 1:20.000. Está trabajándose en la definición de las normas técnicas para la elaboración de cartografía a escala 1:5.000. Asimismo, está procediéndose a la elaboración de la base cartográfica continua a partir de la cartografía existente. Paralelamente, están obteniéndose las ortofotomapas de Galicia (está realizado un 30% de la superficie gallega), también está generalizándose la cartografía 1:5.000 la escala 1:20.000 y va a procederse al diseño de la estructura de SIG, importante herramienta de apoyo para la redacción de planos de ordenación urbanística. Otras actividades relacionadas con este convenio se refieren a la realización de nuevos vuelos y a la actualización de la citada cartografía 1:5.000.

#### **ATLAS ENERGÉTICO DE GALICIA**

**Escala: 1:25.000**

**Cobertura: Galicia**



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y el Instituto Energético de Galicia (INEGA).

El trabajo consistió en el diseño y puesta en funcionamiento de un SIG centrado en las infraestructuras energéticas de Galicia. Para eso, una vez diseñado, se procedió a la carga de las bases de datos gráficas y alfanuméricas con información de líneas eléctricas, gasoductos, oleoductos, instalaciones de cogeneración, centrales hidroeléctricas, plantas de aerogeneradores, etc, de forma que se permitan consultas espaciales y análisis de la información almacenada. En fases posteriores, además de la actualización y comprobación de la veracidad y calidad de los datos almacenados, se procederá a la personalización y al diseño de un nuevo SIG para su utilización en ordenadores de bolsillo (PDA).

### **CARACTERIZACIÓN DE LOS TIPOS DE MASAS DE AGUA SUPERFICIAL DE GALICIA**

Escala: 1:25.000-1:50.000

Cobertura: Galicia-Costa



Trabajos de cartografía y análisis relacionados con el Convenio de colaboración entre Augas de Galicia y la Universidad de Vigo para la implantación de la Directiva Marco del agua 2000/60/CE en el ámbito de Galicia-Costa

Los trabajos consisten en la generación en formato SIG de los límites de las distintas masas de agua superficial (ríos, embalses, aguas de transición y aguas costeras). Se inició la tipificación en dos sistemas: La A o B -general y detallado respectivamente-, mediante la cuantificación y valoración de una serie de variables -obligatorias y opcionales- seleccionadas previamente. Su interpretación desde un punto de vista biológico y ecológico será decisiva a la hora de fijar la red de localidades de referencia y sus condiciones respectivas, fundamentales a su vez para proceder al análisis espacial de presiones e impactos en las localidades muestreadas. El resultado de esta fase será una propuesta inicial de masas de agua muy modificadas. La información de las zonas protegidas y las áreas de captación de aguas potables, relacionada con la obtenida en fases anteriores permitirá obtener la clasificación de las aguas superficiales de Galicia-Costa.

### **ESTIMACIÓN DE SUPERFICIES AGRÍCOLAS E FORESTAIS**

Cobertura: Galicia



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, el Instituto Gallego de Estadística (IGE) y la Consellería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria.

Es un proyecto operativo que se realiza anualmente para estimar, mediante técnicas de muestreo especialmente diseñadas -que incluyen la utilización conjunta de técnicas de SIG y de teledetección complementadas con un detallado trabajo de campo- los cambios producidos en las superficies ocupadas por los distintos cultivos. Se considera la Comarca como la unidad de trabajo, pudiendo extrapolarse los datos a nivel municipal con la ayuda del mapa de coberturas y usos del suelo

### **TOPONIMIA DE GALICIA**

Escala: 1:5.000

Cobertura: Galicia



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, a Consellería de Presidencia y la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria.

El proyecto trata de recoger en una gran base de datos gráfica -foto aérea con cartografía superpuesta- y alfanumérica -datos propiamente dichos- los nombres o topónimos actuales de los elementos caracterizadores de la geografía gallega (p. ej.: ríos, montes, caminos, hincas. ...), catalogándolos tanto desde el punto de vista lingüístico como desde el geográfico. El trabajo es una herramienta de gran utilidad para la actualización de la información contenida en la cartografía existente.

### **PROTECCIÓN CIVIL**

Escala: variable (entre 1:250.000 e 1:2.000)

Cobertura: Galicia



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y la Consellería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales.

Realización de la cartografía analógica y digital de los recursos y medios tecnológicos disponibles a nivel general para la planificación de la actividad de los Servicios Implicados (p. ej.: localización de Grupos Municipales de Intervención Rápida, de Grupos Locales de Pronto Auxilio, de Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil y de Parques de Extinción de Incendios). Además se realizan estudios específicos para la planificación y futura localización de nuevos recursos (p. ej.: mapas de isocronas por carretera desde núcleos importantes). También se colabora en el suministro de información detallada para caracterización de riesgos (p. ej.: puntos negros en carreteras, químicos, salvamento de playas, nieve, heladas, vientos fuertes, terremotos, inundaciones, etc) y Planos de Actuación en función del grado de emergencia, así como se colabora en el diseño e implantación de un SIG para el Servicio de Emergencias 112 y en el desarrollo informático para la visualización de cartografía en escalas variables mediante un explorador.

### MAPA GEOLÓGICO

Escala: 1:50.000  
Cobertura: Galicia

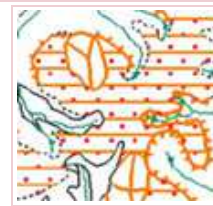


Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y el Instituto Geológico y Minero de España (IGME)

Información digital, gráfica y alfanumérica, a partir de los datos incluidos en la cartografía original del Instituto Geológico y Minero de España-IGME- (serie MAGNA). Los contenidos de las bases de datos asociadas permiten la obtención de cartografía geológica derivada (p. ej.: litológico, hidrogeológico, etc).

### MAPA GEOMORFOLÓGICO

Escala: 1:50.000  
Cobertura: Galicia



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y o Instituto Geológico y Minero de España (IGME)

Realización de la cartografía analógica -en papel- y digital -elementos gráficos y bases de datos con información asociada- de elementos y formas del relevo, además de la relativa a los procesos geomorfológicos pasados y presente. La cartografía de las áreas que incluyen espacios naturales protegidos se realiza la escala 1:25.000.

### TRABAJOS VARIOS Atlas de empresas Galicia-Norte de Portugal



Convenio de Cooperación la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, el Instituto Gallego de Estadística (IGE) y el Instituto Nacional de Estadística de Portugal.

Publicación con información de las empresas y sociedades (datos de 1996) que pretende caracterizar el tejido empresarial de la Euroregión clasificando las empresas en función de siete ramas y sectores de actividad. Aporta información, además del número de empresas, del número de trabajadores, del volumen de narinas y permite realizar el análisis de los niveles de integración, especialización y complementariedad de las actividades y espacios entre ambas regiones con diferentes niveles de agregación. Existe un Atlas anterior, con datos del año 1994.

### TRABALLOS VARIOS Mapa-Guía Repsol Galicia 2000

Cobertura: Galicia



Convenio de Cooperación entre la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, La Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo e REPSOL YPF.

Guía de carreteras que une a la información gráfica -límites administrativos, vías de comunicación, entidades de población, puntos de interés turístico, espacios naturales protegidos, etc. -, sugerencias de rutas turísticas, información relativa a los diferentes Caminos de Santiago, datos turísticos, culturales y de restaurantes por poblaciones y de la gastronomía gallega junto a otros datos prácticos.

### **9.3. Las Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas**

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y los Planes de Desarrollo de cada Comarca pueden ser entendidos como instrumentos de proyectación del territorio, al modo que el Plan Nacional de Urbanismo o los Planes Provinciales se afirmaban, según lo establecido en los Fundamentos Urbanísticos de la tesis, dentro del territorio de la Arquitectura, (aunque no por ello, dejaran de presentar la condición de planes integrados de desarrollo socioeconómico).

Las Fundaciones Comarcales constituirán en este enfoque, instrumentos operativos, incardinados dentro del propio Plan, que garantizan el funcionamiento de éste constituyendo un todo único. El Plan no era pues, el conjunto de documentos gráficos y normativos al uso en la urbanística práctica generalizada, alejada de lo que había ocurrido con las Comisiones dimanadas de la Ley del Suelo de 1956, hoy vestigios arqueológicos, o de las vinculadas a los Planes de Desarrollo de los años sesenta, según lo establecido en los fundamentos de la tesis.

Las Fundaciones para el Desarrollo de las distintas Comarcas aparecen recogidas y definidas formalmente en el artículo 25 de la ley 7/1996 de 10 de julio de Desarrollo Comarcal de Galicia, aunque como en todo el proceso Comarcal su puesta en marcha es anterior. La implantación en las comarcas del Plan de Desarrollo Comarcal y por tanto la constitución de las Fundaciones se produce de manera gradual, según lo ya señalado. La fecha inicial del proceso puede fijarse el 9 de enero de 1991 con la publicación en el Diario Oficial de Galicia (nº 16, 23 de enero), de la resolución tomada en acuerdo del Consello de la Xunta, en la que se establece la aplicación del Plan en cuatro comarcas, denominadas piloto: Deza, Valdeorras, Terra Cha y Ordes (aunque la aplicación funcional no se produce hasta 1993), integrándose, posteriormente en el procedimiento, las restantes en los años 1993, 1998, 1999 y 2000 así hasta las 32 que en el año 2005 estaban incorporadas al



proceso comarcalizador (sin que a partir de esta fecha se produjeran nuevas incorporaciones al proceso), de las 53 que conforman el Mapa Comarcal, si bien la materialización práctica del proceso de implantación no tendrá virtualidad hasta el año 1995 con la selección de los gerentes de las primeras fundaciones, como más adelante veremos.

Como instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia fueron diseñadas, una por Comarca, en un proceso de voluntaria incorporación paulatina, en el modelo general propuesto para el Plan de Desarrollo Comarcal, (y que recogía literalmente los planteamientos de la Teoría de Desarrollo Local, ya expuesta en los Fundamentos Planificatorios de la tesis, en lo referente a la creación de agencias de desarrollo local), para dar respuesta al hecho de que para la aplicación del Plan en cada Comarca, se entendió necesaria la creación de un ente que sobre el terreno, actuara como elemento catalizador que aunara voluntades, definiese los objetivos del Plan Estratégico de la Comarca, planteara las acciones encaminadas a alcanzar estos objetivos y en definitiva lograra que el Plan diseñado no fuese tan sólo un documento técnico sino que, en la visión planteada para los planes ya señalada para la legislación de suelo a partir del año 1956 y en los propios Planes de Desarrollo de los años sesenta, constituyera un conjunto articulado de documentos e instrumentos para su materialización dinámica. Este último concepto, característico de la Planificación Estratégica, presenta gran relevancia pues frente a la estructura lineal, de fases de la planificación física tradicional, la Fundación Comarcal se constituye en el modelo, como foro de discusión, revisión de trabajo y objetivos y elemento de retroalimentación de la Acción Comarcal, en un modelo circular. Inicialmente, las Fundaciones se plantearon además como entidades no administrativas en la intención de no generar nuevos niveles administrativos en el territorio si bien, y después de analizar las opiniones encontradas de los responsables del proceso este hecho se debió más

a una actitud posibilista frente a la posición de las Diputaciones Provinciales, en especial de Lugo y Ourense, aunque con la mirada puesta en un horizonte en el que realmente la organización comarcal evolucionara en esta dirección de manera natural.

Las Fundaciones se conciben como entes de ámbito comarcal, específicos para la participación, que pretenden la integración del sector público y privado, constituyéndose como un grupo de acción comarcal, en el sentido de grupo de trabajo cuyo objetivo fundamental era la dinamización de las iniciativas comarcales y la promoción de sus recursos endógenos, según se recoge en distintos documentos<sup>79</sup>. La Fundación Comarcal se estructura, sobre un territorio, la Comarca, delimitado en un plano (el Mapa Comarcal), mediante un Patronato (órgano de gobierno representativo de la misma) y una Gerencia (órgano encargado de la acción comarcal), estas estructuras de gobernanza territorial (paradójicamente sin ánimo de incidir en el gobierno del territorio), diseñadas y puestas en marcha, junto al Consello Comarcal como órgano directivo superior, buscarán finalmente su materialización física a través de la formalización arquitectónica en los edificios de los Centros Comarcales, auténtica materialización construida de la idea del Proyecto Comarcal en el territorio, pues como había ocurrido antes con la estructura parroquial en la Edad Media o con la división provincial, (que continúan subyacentes en la delimitación comarcal), una estructura físico-política en el territorio, un proyecto de articulación territorial, necesita más allá de la resolución de los problemas funcionales generados por la superestructura creada, la materialización simbólica de sus aspiraciones. Por tanto Comarca como delimitación territorial en un Mapa Comarcal, Consello Comarcal, Fundación Comarcal, integrada por Patronato y Gerencia y Centro Comarcal constituirán las estructuras materiales generadas en el procedimiento de incorporación de cada Comarca al proceso de

---

79 VV.AA. "Fundacións Comarcais. Fundacións para o Desenvolvemento das Comarcas". Folleto. Xunta de Galicia. 1997

Comarcalización de cada territorio, junto al Plan estratégico de ordenación territorial que supone el documento del Plan de Desarrollo de cada Comarca.

En el Patronato de la Fundación de cada Comarca,—órgano de gobierno de la Fundación—, se integraban representantes públicos, de la Administración Autonómica siendo su presidente, como se ha señalado, el Conselleiro de Presidencia, y actuando como secretario el Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, un representante de la Diputación Provincial de la Provincia en la que se integra la Comarca, y un representante de cada uno de los ayuntamientos integrados en la misma que ocupan con carácter rotatorio la vicepresidencia del organismo, (los miembros del Consello Comarcal, constituido por las distintas administraciones con competencia territorial en la Comarca, son miembros natos del Patronato de la Fundación Comarcal). La presidencia de la Fundación por parte de un representante de la Xunta de Galicia fue considerada por distintos ayuntamientos, sobre todo gobernados por partidos situados en la oposición al gobierno de la Xunta entre 1990 y 2005 (Partido Socialista Obrero Español y Bloque Nacionalista Galego), como un modo de control de las Fundaciones por el Gobierno Autonómico, lo que mediatizará su participación en el modelo Comarcal, inclinándose por la constitución en sus ámbitos de poder, de otras formas de colaboración intermunicipal recogidas en la ley de Bases de Régimen Local como Mancomunidades y Consorcios, donde la presencia de las distintas administraciones se realiza en pie de igualdad.

De todas maneras en el escenario gallego de principios de los años noventa la introducción de la cultura de la cooperación intermunicipal y la modernidad, puede ser considerada como un incipiente logro del proyecto comarcal. Progresivamente en distintas Fundaciones Comarcales se incorporan al Patronato representantes de empresas y asociaciones relevantes, integrantes de los sectores estratégicos de las distintas comarcas, garantizando de esta manera un órgano

representativo y participativo que debería de haberse constituido en foro de participación y discusión de iniciativas y proyectos vinculados a cada Comarca. Esta idea se recuperará con un planteamiento más flexible mediante la convocatoria en las distintas comarcas de un instrumento no reglado denominado Mesas de Iniciativas (públicas y privadas) en el año 2000, ante la escasa flexibilidad y operatividad de los patronatos para proponer e integrar a representantes del sector privado.

El patronato de las Fundaciones Comarcales tenía la obligación de reunirse al menos una vez al año, según lo recogido en los distintos estatutos de cada Fundación. Para la gestión permanente, cada una de ellas, estaba dotada de una gerencia encargada de llevar adelante las acciones de desarrollo surgidas en la propia Comarca, las recogidas en el Plan Comarcal de aplicación, así como los acuerdos tomados por el patronato. Este gerencia disponía de una estructura de personal mínima: en la mayoría de los casos constituida por el propio gerente y un administrativo, que se fue modificando en las distintas comarcas en relación a la carga de trabajo generada en especial en aquellas que comenzaron a gestionar programas europeos. Para ocupar el puesto de gerente se contó al inicio del proceso con profesionales muy jóvenes en general, con distintas orientaciones profesionales (licenciados en derecho, geógrafos, licenciados en ciencias económicas y empresariales, ingenieros agrónomos o forestales), a los que, de no poseerla se les formaba con posterioridad a su incorporación al proyecto con conocimientos complementarios en desarrollo local, en la idea de contar con profesionales que basándose en un elevado nivel de formación pudieran contribuir a la modernización y dinamización de sus territorios, actuando como interlocutores entre los “emprendedores locales” y las administraciones. Esta idea de considerar central la necesidad de formación específica de profesionales en materia de Desarrollo Local derivará en la organización en el seno de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal entre 1997 y 2001, de cuatro ediciones, del

Master de Desarrollo Local y Comarcal impartido por profesores de distintas universidades españolas y profesionales expertos en la materia, y que con una carga lectiva de 350 horas fue presentado a su convalidación como título propio de la Universidad de Santiago de Compostela en el año 2000.

El proceso de selección de los gerentes, recogido en un informe interno de la Sociedad Comarcal, fechado en 2003, elaborado tras la dimisión de Andrés Precado como Secretario General de Planificación y Desarrollo Comarcal con el fin de informar a la nueva dirección, encabezada por el Conselleiro José Manuel Diz Guedes, y al nuevo responsable de la Dirección General creada, José Jesús Cudeiro Mazaira, (Director General de Planificación y Desarrollo Comarcal pero ya en el seno de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural), refleja los difíciles equilibrios que el Plan Comarcal tuvo que mantener para lograr su materialización:

*Atendiendo a lo expuesto a finales de 1995 se inicia la selección de los gerentes de las primeras cuatro comarcas mencionadas. Para ello el Patronato de la Fundación (integrado por los alcaldes de la Comarca, un representante de la Diputación y el Presidente, a la postre el Secretario/Director General de Planificación y Desarrollo Comarcal) inicia el proceso, estipula el procedimiento y delega en la Sociedad de Desarrollo Comarcal dicha tarea. Se inicia con la propuesta, por parte de los alcaldes integrantes de la Comarca, de presentar cada uno una terna de candidatos. Se les somete a todos los candidatos a un curso de formación en la EGAP para, rematado el mismo, elaborar dos pruebas, uno de conocimientos y otro de tipo práctico. Del resultado de estas pruebas se hizo la selección del candidato por Comarca.*

Posteriormente, una vez aprobada la Ley 10<sup>80</sup> y atendiendo a su aplicación, se siguió el procedimiento iniciado anteriormente pero atendiendo a la normativa (convocatoria pública, pruebas atendiendo a la misma y la consiguiente selección) (1). En la mayoría de los casos en el tribunal además de personal técnico de la Sociedad, estaba compuesto por un representante de los alcaldes (el Vicepresidente de la Fundación generalmente), en algunas convocatorias algún experto en la materia (profesorado universitario) y el Secretario/Director General de Desarrollo Comarcal (como Presidente del Tribunal).

Pero, ¿qué papel ejerció la Sociedad de Desarrollo Comarcal en el proceso? Así como en las primeras convocatorias el Plan de Desarrollo Comarcal no era más que un proyecto, ya que no se sustentaba en normativa, a excepción de distintos Decretos por los que el Consello de la Xunta instaba a la aplicación del mismo en las comarcas (como experiencia piloto), la Sociedad se limitaba a la prestación de un servicio al Patronato de la Fundación, mediante convenio de colaboración, consistente en la disposición de sus recursos humanos y técnicos en el proceso selectivo de los gerentes, en la dirección técnica para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo de cada Comarca, la supervisión de su trabajo y la evaluación continua de tareas. En el momento de su aprobación la Ley 7/1996, do 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia, (que según lo señalado, viene a dar soporte legal al Plan de Desarrollo Comarcal), estableció en su artículo 26, párrafo segundo, en lo referente a la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, que:

“Uno de los servicios específicos que presta la Sociedad es la coordinación de la red de gerentes de desarrollo comarcal en lo

---

80 La Ley 10/1996, del 5 de noviembre, de actuación de entes y empresas en las que tiene participación mayoritaria la Xunta de Galicia

*que concierne a su formación técnica, y a la difusión de los programas de desarrollo local que son competencia de los distintos departamentos de la Xunta de Galicia, siempre que así sean requeridos por estos".*

*Este es el único texto normativo que regula la relación de la Sociedad Comarcal con las Fundaciones. En la práctica se siguió el protocolo y criterios estipulados en el convenio descrito con anterioridad hasta el año 2003, en el que, con el cese del entonces Secretario General de Planificación y Desarrollo Comarcal, se reduce, de forma paulatina, el seguimiento del citado procedimiento. Hasta ese momento 31 comarcas disponían de gerente, (la excepción era Terra de Soneira)."*

Se buscaba una organización flexible en la que si bien los gerentes dependían orgánicamente del Patronato de su Fundación, la aportación de fondos para el funcionamiento de la gerencia de cada Fundación y la coordinación del funcionamiento de la red de gerencias comarcales, la formación de los gerentes y el impulso de las sinergias que podría aportar su funcionamiento en red en toda Galicia (53 agencias de Desarrollo, una por Comarca del Mapa Comarcal, en el escenario final del modelo), se realizaba desde otro instrumento del modelo Comarcal ya analizado, la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, para lo que en la misma se generó un departamento responsable de esta misión en el año 1997, a cargo de Evaristo García Canosa, joven concejal por el Partido Popular del ayuntamiento coruñés de Camariñas, y hombre próximo al entonces ministro José Manuel Romay Beccaría.

La Fundación Comarcal, no contaba, desde la Administración Autonómica, con recursos presupuestarios para acometer proyectos propios o inducidos, limitándose el presupuesto a cubrir los gastos corrientes de su funcionamiento. Es la propia gerencia la que tiene que buscar, en modelo, financiación pública o privada para acometer los objetivos e iniciativas marcados por el patronato. Este hecho definirá en



gran medida la evolución de la actuación de las fundaciones que verán lastrado su funcionamiento, al no entender muchos agentes locales el sentido de un instrumento que carece de carácter inversor.

La búsqueda de soluciones de financiación genéricas lleva a la participación de la Estructura Comarcal en la consecución y gestión de fondos europeos orientados al desarrollo rural. Este planteamiento que se gesta ya en el inicio del proceso de implantación del Plan Comarcal, se materializa en la participación en el programa operativo europeo 1994-1999 con tres proyectos y cristalizará definitivamente en los años 1999 y 2000 con la participación en el tercer programa operativo europeo (2000 – 2006), lográndose desde la dirección del Plan Comarcal, que las Fundaciones Comarcales participen como Grupos de Acción Local para canalizar los fondos europeos orientados al desarrollo rural, en el marco de los Planes Comarcales. La Comarca tendrá cabida en este marco ya que sus características e extensión, población y densidad permiten su agrupación (sobre todo en proyectos transfronterizos) para asimilarse a los ámbitos territoriales conocidos como NUT III, a escala europea (en España entidades del tamaño de la Provincia) y la consideración de Grupos de Acción Local (GAL, en terminología europea).

Este intento, de dotar de medios financieros a las Comarcas, liderado por el conselleiro Dositeo Rodríguez que ve en su consecución la definitiva consolidación del proyecto comarcal, y apoyado inicialmente por el propio Presidente Fraga, según lo ya señalado desata la reacción de la Consellería de Economía y Hacienda dirigida por José Antonio Orza, que para capitalizar al Tercer Programa Operativo Comunitario 2000-2006, constituye en el año 2000 la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, Agader, para canalizar y controlar esta fuente de ingresos autonómicos, en el periodo de mayor aportación europea a la convergencia territorial, generando la duplicidad de organismos que ha perdurado hasta el año 2011. El presidente Fraga ante el enfrentamiento incipiente y soterrado generado en el gobierno, la salida del mismo del

principal valedor en el Consello del proyecto Comarcal, y el progresivo incremento de la influencia en el mismo de la Consellería de Hacienda, cede en el apoyo real a la comarcalización que exigía de un alto grado de coordinación transversal en un modo de gobierno cada vez más sectorializado.

De todos modos, el Plan Comarcal, a través de sus distintos instrumentos, va a participar de una manera muy importante en la gestión de los fondos comunitarios orientados al desarrollo rural de los distintos programas operativos, bien gestionándolos directamente o bien como integrante de los Grupos de Acción Local constituidos para su gestión en función de las características de extensión territorial, población absoluta y densidad de población demandada por la Unión Europea para estos grupos.

Si la estructura provincial generada en España en el año 1833 había tenido como base criterios objetivos de población, extensión territorial, o distancia a la capital provincial, como modo de articulación racional del territorio, Europa utilizará criterios similares para la definición de ámbitos territoriales para la aplicación de sus políticas, los NUTS<sup>81</sup> referidos, estableciendo distintos umbrales de población para cada uno de ellos. Estos ámbitos articulados en los llamados Grupos de Acción Local, en el ámbito autonómico, serán los que se intenten coordinar con los Comarcales ya que la escala será en gran medida coincidente, en superficie y población, teniendo que producirse agrupaciones en los lugares donde se generan discrepancia y planteándose exclusiones debidas a densidades de población elevadas en los ámbitos urbanos para los fondos europeos de desarrollo rural. Esta base territorial comarcal coordinada con los planteamientos europeos, basados en criterios objetivos de eficiencia y gobernabilidad del territorio podría

---

<sup>81</sup> Nut responde a las siglas en francés Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas utilizadas por la Unión Europea con diversos fines. Existen diferentes Nuts: Nut I de ámbito Suprarregional, Nut II de ámbito Regional y NUT III de ámbito coincidente con el Provincial. Nut IV de ámbito Comarcal

constituir en la actualidad base para una reestructuración del gobierno local del territorio, puesto en cuestión en lo referente al tamaño de los ayuntamientos.

La secuencia de programas operativos europeos orientados al desarrollo rural, en los que sucesivamente participará Galicia, en los que tendrá presencia el proyecto comarcal y que suponen la llegada de ayudas masivas al rural gallego, serán los siguientes:

- Entre 1991 y 1994 tiene lugar el primer Programa Operativo, con la puesta en marcha de la primera iniciativa LEADER.
- Entre 1994 y 1999 se desarrolla el segundo Programa Operativo, con la puesta en marcha de la iniciativa LEADER II y PRODER.
- Finalmente entre 2000 y 2006 se aplicó el tercer Programa Operativo con la aplicación de las iniciativas comunitarias LEADER +, PRODER II y el programa autonómico AGADER para cubrir los ámbitos territoriales no cubiertos por los anteriores.

Una aproximación al montante económico gestionado, directa o indirectamente por las distintas Fundaciones Comarcales en base a las Iniciativas Europeas descritas y otras menores aparece reflejada a continuación en dos tablas adjuntas. La primera refleja las Iniciativas gestionados a través del Programa Operativo 1991-1994, agrupado según las comarcas participantes y la segunda, obtenida de un informe interno realizado en la Sociedad para el Desarrollo Comarcal (para la ya Dirección General de Planificación y Desarrollo Comarcal, integrada en la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Comarcal) en el año 2003, en el que se relacionan los programas en curso en ese año en el marco del segundo Programa Operativo Europeo 2000 - 2006, ordenadas según la Fundación Comarcal que las gestiona, la iniciativa a la que se encontraban adscritos y el montante individualizado de las

mismas. La comparación de ambas tablas muestra el paso de la gestión de seis programas orientados al desarrollo rural a la cobertura de todo el territorio de Galicia por los mismos, en la participación de las distintas Fundaciones Comarcales.

**PRESUPUESTO GESTIONADO EN 1998 EN PROGRAMAS EUROPEOS por PROGRAMA Y COMARCA**  
**(Programa Operativo I 1994 – 1999)**

<b>Programa</b>	<b>Inversión global</b>	<b>Inversión comprometida</b>
<b>LEADER II</b>		<b>15,75 M Euros</b>
Terra Chá	12,02 M Euros	9,14
A Fonsagrada	9,92	6,62
<b>PRODER</b>		<b>3,63 M Euros</b>
Ortegal	9,16 M Euros	
Bergantiños		
Baixo Miño - Monte Aloia		
A Ulloa		
<b>INTERREG II</b>	1,98 M Euros	0,94 M Euros
<b>PLEIADES</b>	0,09 M Euros	
<b>RELATED</b>	0,04 M Euros	
<b>WHY EUROPE</b>	0,005 M Euros	
<b>TOTAL</b>	<b>33,08 M Euros</b>	<b>19,27 M Euros</b>

Cuadro 1: Programas europeos orientados al desarrollo rural gestionados directa o indirectamente por las Fundaciones Comarcales  
Programa operativo 1994-1999 (Iniciativas Leader II, Proder)

Si en el cuadro anterior se reflejaba el presupuesto gestionado en el primer programa operativo por las Fundaciones Comarcales, en el siguiente se refleja lo ocurrido con el segundo programa operativo. En la comparativa de ambos queda demostrada la progresión en la gestión de los fondos por los organismos operativos comarcales del Plan de Desarrollo gallego.

**PRESUPUESTO GESTIONADO EN 2000 EN PROGRAMAS EUROPEOS por PROGRAMA Y COMARCA (Programa Operativo II 2000 – 2006)**

<b>Fundación</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>GAL</b>	<b>Inversión</b>
Bergantiños	AGADER	Asociación de Desarrollo de la Comarca de Bergantiños	10.818.218,00 €
Ortegal	AGADER	Fundación Comarca de Ortegal	8.035.366,18 €
Noia / Muros	PRODER II	Asociación Rural de Desarrollo Ría Muros-Noia	9.162.338,18 €
	PRODER II		
Betanzos	AGADER	Fundación Comarca de Betanzos	9.799.553,69 €
Valdeorras	AGADER	Asociación de desarrollo Comarca de Valdeorras	7.038.354,11 €
Verín	LEADER+	Asociación de desarrollo Comarca de Monterrei-Verín	5.847.374,00 €
Terra Chá	LEADER+	Fundación Comarca de A Terra Chá	9.623.794,00 €
A Fonsagrada	AGADER	Asociación de desenvolvemento rural Eo-Rodil	10.324.791,49 €
O Carballiño	AGADER	Asociación Terras da Comarca do Carballiño	8.729.874,55 €
A Ulloa	AGADER	Fundación Comarca de A Ulloa	6.010.121,00 €
A Mariña Occ.	PRODER II	Asociación de desarrollo rural Mariña Occidental	6.846.518,50 €
A Mariña Cen.	LEADER+	Asociación Terras de Miranda	6.647.251,00 €
A Mariña Ori.	LEADER+	Asociación Puente de los Santos	9.130.534,90 €
	AGADER	Asociación de desarrollo rural Eo-Rodil	
O Salnés	PRODER II	Fundación Comarca de O Salnés	9.518.659,37 €
O Baixo Miño	PRODER II	Fundación Comarca de O Baixo Miño	7.895.237,04 €
A Paradanta	LEADER +	Asociación de desarrollo Condado-Paradanta	8.779.076,00 €
O Morrazo	PRODER II	Fundación Comarca de O Morrazo	7.858.890,95 €
Tabeirós- T. Montes	LEADER+	Asociación Montes	7.310.854,00 €
Valdeorras /	EQUAL	Agrupación de Desarrollo	31.666,65 €
T. Trives /			
T. Celanova /			
T. Caldelas /			
Chantada.			
T. Melide / Arzua	EQUAL	Agrupación de Desarrollo	Sin aportación económica
O Salnés /	ARTº 6 FSE	Fundaciones Comarcales de O Salnés y O Morrazo	524.571,27 €
O Morrazo			

El importe total que se encontraba en gestión vinculado al programa operativo 2000-2006 por las Fundaciones Comarcales o a través de delegación de competencias por parte de los Grupos de Acción Local (GAL) respectivo era de 149.688.821,48 Euros, lo que da idea de la magnitud de la organización comarcal en la gestión económica en los fondos europeos, si bien es discutible la capacidad que estos fondos tuvieron para generar dinámicas de desarrollo autosostenidas no dependientes de la subvención.

Por otro lado el coste estructural de la Organización Comarcal en el periodo se mantiene en términos generales estable incrementándose exclusivamente, en el presupuesto vinculado a la constitución de nuevas fundaciones.

El coste estructural en el año 1998 de la misma, encargada en su conjunto de gestionar los proyectos señalados y las materializaciones que se expondrán en el capítulo diez de la tesis, que incluye los distintos instrumentos del proyecto de Comarcalización de Galicia aparece recogido en el cuadro siguiente

**PRESUPUESTOS DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO COMARCAL<sup>82</sup>**

<b>Instrumento</b>	<b>Coste</b>
Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia	2,90 M €
Fundaciones Comarcales	0,52 M €
Obras Comarcales	1,50 M €
<b>Total</b>	<b>4,92 M €</b>

Cantidades en millones de euros.

82 VV.AA. "Memoria 1998. Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal". Ed. Xunta de Galicia. 1999.

Los fines concretos de cada Fundación, su funcionamiento interno, composición y demás determinaciones según lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Comarcal más allá de los planteamientos recogidos en la propia Ley, analizada en el capítulo ocho de la tesis, se regularon por sus respectivos estatutos. Se planteó así para intentar que cada Fundación pudiese tener su propio marco legal dimanado de un funcionamiento autónomo si bien coherente entre sí y con el modelo, como un sistema de sistemas garantizando la armonización en la presencia común de los representantes de las administraciones superiores y en concreto de la representación del organismo responsable del diseño del proceso de Comarcalización a nivel autonómico. Este planteamiento que presenta la implantación local del Proyecto Comarcal con una base territorial común, el ámbito comarcal entendido según lo establecido en los Fundamentos Teóricos, pero que deja libertad para el desarrollo de cada organización con parámetros propios, quedará reflejado en la evolución de las actividades en el periodo 1996 – 2000 de algunas Fundaciones, que partiendo de un marco común se desarrollaron con características propias.

El modelo descrito, podría asimilarse al modelo territorial de organización parroquial gallego. Un ámbito territorial de acción coherente y reconocible, una comunidad cohesionada y con sentido de pertenencia, un gerente o párroco dedicado a canalizar iniciativas aunque sin presupuesto inversor que basa su actuación en su capacidad de convencimiento, liderazgo e influencia, un edificio o conjunto arquitectónico de referencia, sede institucional que visualiza el proceso y supone una posición de preponderancia cultural que transmite una cierta idea de anuncio de buenas nuevas al proceso, actuaciones físicas puntuales de la Parroquia o la Comarca en su ámbito territorial y funcionamiento en red. Este modelo, en su aplicación práctica, obtuvo resultados muy desiguales, dependiendo en gran medida de la valía personal y la capacidad profesional de los distintos candidatos que ocuparon cada gerencia. Lo que en principio



pretendía ser un perfil claramente técnico que conectase los territorios rurales de Galicia con las más modernas tendencias Europeas de Desarrollo Rural derivó en una posición más política que técnica de un número importante de ellos. Con el paso del tiempo, la difícil posición del gerente, siempre en el terreno, condujo al control por parte de los responsables políticos de los distintos ayuntamientos y diputaciones de su actividad en detrimento de la percepción del carácter técnico de su trabajo y de su integración en el proyecto global tal y como había sido diseñado, de manera que la estructura sobre el terreno del Plan Comarcal, se vio lastrada al ser objeto de contestación por parte de distintos sectores locales, al entenderse vinculada a intereses partidistas. Desde el punto de vista de la secuencia histórica y atendiendo a los datos recogidos se puede establecer el siguiente proceso de implantación de las Fundaciones Comarcales:

La implantación en las comarcas del Plan de Desarrollo Comarcal, según lo ya establecido, se realizó de forma gradual desde 1991. La secuencia histórica de incorporación al proceso comarcal de las distintas comarcas y por tanto de la constitución del Patronato de cada Fundación Comarcal es la siguiente. En el año 1991 se constituyen cuatro comarcas, una por Provincia: las de O Deza en Pontevedra, Valdeorras en Ourense, Terra Cha en Lugo y Ordes en A Coruña. Son las llamadas Comarcas Piloto que suponen el inicio del proceso y lugar de experimentación del proceso. En 1992, se constituyen ocho más; las de Ortegá, Bergantiños, A Fonsagrada, Terra de Lemos, O Carballiño, Terra de Celanova, A Paradanta, Tabeirós-Terra de Montes, que junto a las primeras y a las siguientes, las incorporadas en el año 1993 serán aquellas en las que más se profundice en su participación en el proceso comarcal. En 1993 se incorporan al proceso de comarcalización otras ocho fundaciones, las de Arzúa, Terra de Melide, A Ulloa, Os Ancares, O Ribeiro, Terra de Trives, O Baixo Miño, O Salnés. Hasta 1998 no se producen nuevas incorporaciones de comarcas al Mapa Comarcal y por tanto la constitución de fundaciones comarcales. En ese año se

constituyen las seis de Terra de Caldelas, Verín, Muros, Noia, A Mariña Occidental, Caldas. En 1999 se incorpora la de Chantada y en el 2000 las de O Morrazo, Betanzos y A Mariña Central siendo la última Fundación en incorporarse al proceso la de Terra de Soneira.

Del análisis de la secuencia temporal de constitución de las Fundaciones Comarcales se deduce el hecho del vigor en la aplicación práctica del proceso Comarcal hasta el año 2000, con 30 comarcas constituidas del total de las 32 incorporadas al proceso.

Según lo expuesto con anterioridad los resultados prácticos obtenidos por las distintas Fundaciones Comarcales en el periodo de estudio son muy dispares. Utilizando como elemento de referencia las Memorias bienales de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal que se comenzaron a editar en el año 1996-1997 y prolongaron su publicación en los cursos 1998-1999 y 2000-2001, coincidiendo con los periodos más pujantes del proceso el siguiente cuadro de actividades, realizados por las fundaciones, en el periodo es el siguiente:

<b>Actividades</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Asesoramiento y demandas de información	5.081	15.323	13.497	16.794	15.185
Promoción e impulso de iniciativas de desarrollo	576	505	644	810	8.033
Entidades implicadas en los procesos de desarrollo	1100	664	1.063	711	814
Empresas promovidas	46	35	176	236	215
Puestos de trabajo previstos	438	374	401	539	440
Puestos de trabajo creados	-	290	281	403	460
Asociaciones creadas o promovidas	46	35	29	25	42
Asistencia a programas de formación permanente	392	204	218	233	239
Sesiones informativas elaboradas por las funciones	309	173	166	216	573
Elaboración de estudios, informes, proyectos	463	646	590	638	162
Organización de cursos, seminarios y conferencias	167	53	100	126	14
Gestión de Iniciativas comunitarias, inversión pública y privadas durante el periodo 1996 - 99	2	9	12	11	

Por sectores de actividad las actuaciones de las distintas Fundaciones Comarcales se estructuraron del modo que sigue entre los años 1996 y 1999.<sup>83</sup>

**DISTRIBUCIÓN POR ACTIVIDADES DE LAS INICIATIVAS DE LAS FUNDACIONES COMARCALES (1996-1999)**

<b>TIPOS DE ACTIVIDADES</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
Sociales	45	32	37	45	<b>159</b>
Culturales	60	54	57	109	<b>280</b>
Promocionales	-	-	8	2	<b>10</b>
Económicas	425	368	503	662	<b>1958</b>
Agrícolas	23	19	34	34	<b>110</b>
Ganaderas	15	10	10	10	<b>45</b>
Silvicultura-Forestales	48	46	42	41	<b>177</b>
Pesqueras- acuicultura	7	1	1	2	<b>11</b>
Turísticas	136	146	196	268	<b>746</b>
Industriales	41	48	64	92	<b>245</b>
Comerciales	40	42	52	87	<b>221</b>
Artesanales	25	21	32	39	<b>117</b>
Servicios	90	35	72	89	<b>286</b>
Asociacionismo	46	51	39	56	<b>192</b>
Económicas	18	21	19	16	<b>74</b>
Socio culturales	21	23	10	30	<b>84</b>
Medioambientales	7	7	10	10	<b>34</b>
<b>TOTAL</b>	<b>576</b>	<b>505</b>	<b>644</b>	<b>874</b>	<b>2599</b>

De la lectura de las tablas anteriores se deduce que, en 1999, se encontraban incorporadas al proceso comarcal veintisiete comarcas que realizaban una media de 96,3 actividades en la secuencia temporal analizada. Anualmente cada Fundación llevaba a cabo según los datos, una media de 24,1 actividades. Este valor se encontraba condicionado por las características concretas de cada actividad encontrándose englobadas en el mismo diversas actividades de peso y entidad muy diferente. A modo de muestra de las mismas se expone seguidamente la evolución de la tipología de proyectos llevados a cabo por la Fundación Comarcal de Bergantiños, según lo recogido en las memorias de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal y los datos de fuentes directas del propio autor. Se

---

83 VV.AA. "Memorias 1996-97,1998,1999, 2000. Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal". Ed. Xunta de Galicia 1998,1999, 2000 y 2001 respectivamente.

escoge esta Fundación Comarcal ya que siendo una de las primeras en ponerse en marcha en el año 1992, no presenta el carácter experimental de las consideradas piloto y completó la totalidad de los instrumentos operativos, pudiendo ser considerada una Comarca tipo en el modelo de aplicación práctica del Plan de Desarrollo Comarcal. Constituida en 1992 e integrada por los ayuntamientos de, Carballo, A Laracha, Laxe, Malpica de Bergantiños, Cabana de Bergantiños, Ponteceso y Coristanco, la Comarca de Bergantiños contó con Centro Comarcal desde el año 1998. En 1999 se le asigna la gestión de un programa Europeo Proder para el Desarrollo Rural, concedido a la Comarca. Su gerente Carlos Cambón Porteiro mantuvo su vinculación a la actividad de la misma desde su constitución, hasta la disolución de la misma en el año 2011, lo que establece unas condiciones de análisis que permiten considerarla como representativa.



De este modo, en la primera memoria anual de la Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal (bienio 1996-97), tras la promulgación de la ley de Desarrollo Comarcal, la gerencia de la Fundación Comarcal presentó como el resto de las fundaciones, los objetivos específicos previstos para la Comarca de Bergantiños, dimanados del Plan de Desarrollo de la Comarca y las acciones operativas orientadas a la consecución de estos objetivos, con el siguiente desglose:

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

---

1	Puesta en funcionamiento del Centro Comarcal
2	Desarrollo del comercio local
3	Promoción y desarrollo de los recursos agroalimentarios de la Comarca
4	Promoción de la artesanía
5	Desarrollo de la actividad productiva de la Comarca
6	Desarrollo del tejido industrial
7	Promoción de los recursos de la Comarca
8	Fomento de la cultura y de las actividades de ocio de la Comarca.

Según se aprecia en la relación expuesta, el objetivo prioritario para la Fundación es de carácter arquitectónico: la puesta en marcha del Centro Comarcal, tanto en cuanto a su condición de instrumento operativo del Plan como, en concordancia con lo defendido por la tesis, en el entendimiento de la Arquitectura como lenguaje utilizando su capacidad para la formalización de un proyecto de país.

Si el primer objetivo estratégico era claro, concreto y definido, los siguientes se enuncian de modo genérico y serán sus acciones operativas las que expliquen la orientación de los proyectos, basados en el desarrollo local frente a los planteamientos del desarrollismo centralista de los años sesenta. Las acciones propuestas para alcanzar los objetivos eran las siguientes:

### OBJETIVO 1: PUESTA EN MARCHA DEL CENTRO COMARCAL

---

Acción 1	Diseño de contenidos del Centro Comarcal
Acción 2	Programación de Actividades

### OBJETIVO 2: DESARROLLO DEL COMERCIO LOCAL

---

Acción 1	Colaboración con la "Asociación Jóvenes Empresarios de Bergantiños" (Axober), para la elaboración de un proyecto de promoción del comercio local.
Acción 2	Organización de diversas campañas de promoción y fidelización de clientes del comercio local
Acción 3	Organización de varios cursos relacionados con la gestión empresarial y la imagen externa de los establecimientos comerciales.

### OBJETIVO 3: PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS AGROALIMENTARIOS DE LA COMARCA

---

Acción 1	Redacción de un estudio proyecto-proyecto conjuntamente con la "Asociación de Productores de la Patata de Coristanco", para la creación de una industria manipuladora y transformadora de la patata.
Acción 2	Realización de un proyecto para conseguir mejoras en el cultivo del haba, en colaboración con el ayuntamiento de Ponteceso.

#### **OBJETIVO 4: PROMOCIÓN DE LA ARTESANÍA**

---

Acción 1	Gestión y promoción para la apertura de una tienda de artesanía en una zona comercial de Carballo.
Acción 2	Coordinación de los alfareros de Buño para la creación del Museo de la Cerámica de Buño

---

#### **OBJETIVO 5: DESARROLLO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA DE LA COMARCA**

---

Acción 1	Elaboración de un proyecto para su presentación al programa PRODER , que posteriormente obtuvo una financiación de 495 millones.
Acción 2	Programación y organización previa del plazo de presentación de solicitudes de ayudas al PRODER.

---

#### **OBJETIVO 6: DESARROLLO DEL TEJIDO INDUSTRIAL**

---

Acción 1	Realización de un estudio referente al sector industrial de Carballo, solicitado por empresarios de la localidad.
Acción 2	Realización de un informe de apoyo para la creación de una escuela taller en Carballo.
Acción 3	Realización de un proyecto de formación de instaladores de redes de gas.

---

#### **OBJETIVO 7: PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA COMARCA**

---

Acción 1	Colaboración en la edición de un vídeo promocional de la Comarca , enmarcado en la serie audiovisual "Comarcas de Galicia".
Acción 2	Colaboración en la edición de una Guía Visual en la que se promocionan los recursos de la Comarca.
Acción 3	Edición con un vídeo con información turística de la Comarca.
Acción 4	Inclusión de la Comarca en las redes de información mediante la confección de unas paginas web.
Acción 5	Colaboración en la edición de una guía de Recursos Arqueológicos de la Comarca.
Acción 6	Elaboración del proyecto PLEIADES, para el desarrollo de itinerarios turísticos en la Comarca

---

#### **OBJETIVO 7: FOMENTO DE LA CULTURA Y LAS ACTIVIDADES DE OCIO EN LA COMARCA**

---

Acción 1	Realización de una campaña de promoción a la lectura.
----------	---

---

Si los objetivos estratégicos expuestos presentaban un carácter general, incidiendo sobre las diferentes variables y sectores productivos de carácter macroeconómico, del mismo modo que lo había hecho la ley por la que se aprueba el Primer de Desarrollo, según lo establecido en los fundamentos planificatorios de la tesis, su materialización en acciones estaba atenta a lo local, retroalimentándose de la escala local. Característico de ellas es el hecho de que un gran número de ellas presentan traducción arquitectónica inmediata a diferentes escalas, contribuyendo a formalizar la Comarca en Galicia, o convirtiéndose en Proyectos Comarcales finalmente ejecutados.

La memoria de la Secretaría de 1998 cambia su estructura recogiendo tan sólo los objetivos generales sin entrar a las acciones llevadas a cabo probablemente por motivo del escaso tiempo transcurrido desde la

aparición de la memoria del año anterior y la escasa presencia de acciones nuevas en el periodo, para desaparecer por completo referencias a la actividad realizada con desglose pormenorizado en el balance de 1999. Este se retoma en la memoria de 2000, permitiendo analizar los cambios tanto de estructura metodológica en el planteamiento del documento como en los resultados reflejados. En esta memoria el planteamiento metodológico de análisis se sigue realizando en base a objetivos y acciones (aunque con excepciones como más tarde veremos), pero la definición de estos presenta mayor grado de autonomía por parte de las gerencias de las distintas fundaciones al margen del propio Plan de cada Comarca, perdiéndose gran parte del control metodológico que desde la secretaría se ejerce en un proceso que refleja la evolución que en lo referente a la presencia en el territorio sigue el proyecto Comarcal, y que se intensificaría a partir del 2000, año de la última memoria publicada por la Secretaría General.

La Fundación Comarcal de Bergantiños se encuentra en ese año completando la gestión del Programa PRODER, para el desarrollo rural y ese hecho incidió en los resultados publicados recogidos en el siguiente cuadro.

**OBJETIVO 1: MEJORAR LOS ASENTAMIENTOS, EL MEDIO Y LA CALIDAD DE VIDA DE LA COMARCA PAR CONSEGUIR LA REGENERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE LOS RECURSOS AMBIENTALES.**

---

Acción 1	Urbanización, dotación de servicios y ajardinamiento de la Plaza del Relleno (Ponteceso).
Acción 2	Recuperación del entorno fluvial de S. Martiño. (Carballo)
Acción 3	Acondicionamiento del entorno del puente de la Garga (Ponteceso)
Acción 4	Plaza de S. Cristobal (Carballo)
Acción 5	Plaza en el entorno del iglesario de Montemaior (Laracha)
Acción 6	Aconcionamiento del Rego da Balsa y Plaza en A Casilla (Carballo)
Acción 7	Urbanización de parcela para Parque Municipal (Coristanco)

**OBJETIVO 2: DESARROLLAR Y DIVERSIFICAR EL SISTEMA PRODUCTIVO, MEDIANTE PROGRAMAS DE APOYO A LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS PROPIOS**

---

Acción 1	Taller de confección. Peletería Coristanco.
Acción 2	Pirotécnica Artefogo)
Acción 3	Alquiler de vehículos Costa Azul
Acción 4	Fabricación de utensilios industria naval. Mechanis.
Acción 5	Campo de Golf en San Miguel de Vilela.



**OBJETIVO 3: INCREMENTAR EL VALOR AÑADIDO DE LOS PRODUCTOS DE LA COMARCA, GENERADOS EN POR PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN , QUE REPERCUTAN FAVORABLEMENTE EN LAS RENTAS QUE CONFLUYEN EN EL MEDIO RURAL.**

---

Acción 1	Adquisición de maquinaria. Cooperativa Coreber.
----------	---

**OBJETIVO 4: MEJORAR LOS ASENTAMIENTOS, EL MEDIO Y LA CALIDAD DE VIDA DE LA COMARCA PAR CONSEGUIR LA REGENERACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DE LOS RECURSOS AMBIENTALES.**

---

Acción 1	Restauración de la iglesia de Santiago de Mens (Malpica)
Acción 2	Restauración del monasterio de Soandres (Laracha)
Acción 3	Área de Ocio y mirador de en Cabo Santo Adrián (Malpica)
Acción 4	Área de Ocio en Gabenlle (Laracha)
Acción 5	Área de Ocio en Gabenlle (Laracha)
Acción 6	Área recreativa en A Rocheira (Coristanco)
Acción 7	Itinerario Turístico Comarcal. A Costa da Morte en Bergantiños.
Acción 8	Establecimiento d Turismo Rural en Barizo. Casa de Sebe
Acción 9	Establecimiento d Turismo Rural en Verdes
Acción 10	Establecimiento d Turismo Rural en Pontella. Casa de Arpón
Acción 11	Ampliación del camping Os Delfíns.
Acción 12	Establecimiento de Turismo Rural en Riotorto.

Los objetivos revisados cuatro años después, reflejan la evolución del proceso de comarcalización por un lado en la mayor autonomía de cada Fundación para su definición y su propio funcionamiento, que constata la consecución de madurez del proceso, pero por otro una perdida de rigor metodológico y coherencia conceptual al relajarse el control ejercido desde la sede central de la organización.

En las acciones se hace presente la relación del proyecto comarcal con la rehabilitación territorial, intensificada en esta fase a partir de 1998, y que se materializará en todos los instrumentos de la comarcalización. En el caso de la actividad de la Fundación Comarcal de Bergantiños, a través de la importante presencia de las acciones orientadas al turismo rural, los itinerarios comarcales y los miradores que formalizan arquitectónicamente el territorio.

#### 9.4. Los Centros Comarcales



Los Centros Comarcales, la más importante materialización física de la comarcalización gallega, sorprendentemente no aparecen recogidos, como tales, en el documento legal que articula el proceso, la ley 7/1996 de 10 de julio de Desarrollo Comarcal de Galicia, aun cuando en el año 1995 ya se encontraba en funcionamiento el primero de ellos, el de O Deza, inaugurado el 12 de septiembre de ese año, y estaban a punto de serlo otros tres, los de O Salnés en Pontevedra, Bergantiños en A

Coruña y Lemos en Lugo, inaugurados respectivamente el 22 de septiembre, 2 y 9 de octubre de 1997.

La primera referencia en la que en un texto legal referido al proceso comarcalizador de Galicia, aparece mención expresa a los Centros Comarcales se produce ocho años después del inicio del proceso de Comarcalización de Galicia en el decreto 340/1998, de 20 de noviembre, *"por el que se regulan las fundaciones y los órganos provinciales dependientes de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal"*. En este decreto se establecen entre las tareas específicas de la Secretaría, (que *"es el centro directivo que asume las funciones de impulso en la elaboración coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal"*), determinar el número y localización de los *"centros comarcales de exposición y promoción de los recursos"*.

Esta referencia tan vaga en lo que a textos legales se refiere es exponente de las dudas generadas en el seno del proceso. Para no despertar mayores recelos en lo referente a la cantidad y localización de una de las pocas inversiones vinculadas al Plan Comarcal ésta se deja abierta. El texto del decreto no sólo no fija la localización de los Centros, que queda a criterio de un órgano de la Administración Autonómica cuando ya se encontraba aprobado el Mapa Comarcal de Galicia con la definición de cabeceras comarcales, (término a su vez empleado para evitar el uso de *"capital comarcal"*), al igual que en el siglo XIX la división en partidos judiciales establecía la figura de la cabecera de partido, lo que generará mayor desconfianza sobre su los criterios de su implantación y su número. Otros textos que suponen menor compromiso político para la Administración Autonómica, coetáneos con la Ley de Desarrollo Comarcal, sí inciden en los Centros Comarcales y aclaran un tanto cual es el horizonte previsto para la implantación de los mismos en Galicia. Así en la primera memoria de actividad de la Secretaría General de Desarrollo Comarcal, el centro directivo de referencia, la publicada para el bienio 1996 - 1997, ya aprobada la Ley, se establecía como acción desarrollada y por

desarrollar para conseguir los objetivos del Plan de Desarrollo Comarcal *“la construcción y gestión de los Centros Comarcales que tienen como misión la promoción y divulgación de los recursos endógenos de las Comarcas”*, afirmando que en estos edificios *“están ubicadas las dependencias y la sede de las fundaciones para el desarrollo de las comarcas”*. En esta misma memoria se recogen los “Centros de Exposición y Promoción de los Recursos Comarcales” (con esta denominación, que claramente entronca con lo analizado en los Fundamentos Arquitectónicos de la tesis, en referencia a la función de los Pabellones de las Exposiciones Universales que desde el siglo XIX, encontrarían los Centros, en la Expo de Sevilla de 1992 su referente más próximo), como instrumentos operativos para el desarrollo comarcal. Por tanto existe, si bien no se afirma, con claridad la vocación de los centros de implantarse como red en las distintas comarcas constituidas. En las memorias y documentos sucesivos referidos al Plan de Desarrollo Comarcal, el número y las características de los instrumentos para la comarcalización variará en función de la conveniencia, generando una importante confusión acerca de la posible ubicación, el carácter de los mismos y la coherencia con el texto legal de referencia que motivará una gran dificultad para consolidar y comunicar la imagen de marca, competencias y cometidos del proyecto comarcal en general y de los propios Centros en particular. Sin embargo su carácter como instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal, se mantendrá constante consolidando progresivamente su posición dentro del proyecto global. Los Centros Comarcales se concibieron desde el punto de vista funcional, como instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal en el territorio. Junto a la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, Las Fundaciones Comarcales y su Red de Gerencias son los instrumentos que se mantienen como tales a lo largo del tiempo más allá de los intereses presentes en los distintos documentos de la comarcalización por incorporar otros nuevos. Los Centros constituyen los edificios que supusieron la materialización arquitectónica del Plan sobre el terreno.

Desde ese punto de vista responden a una larga tradición en la que las distintas estructuras para la gobernanza en las que se ha organizado el territorio,—la histórica división parroquial, la municipal, en partidos judiciales o la división provincial de Galicia—, han necesitado de su materialización físico-arquitectónica para dar respuesta al doble objetivo de dar cobijo a las nuevas instituciones generadas y constituirse en elementos de comunicación con la sociedad, utilizando el carácter de lenguaje de la Arquitectura, para visualizar el nuevo orden establecido. Se trata de generar las instituciones del hombre en el sentido kahniano del término. De este mismo modo el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y su concreción como instrumento de ordenación del territorio, el Mapa Comarcal de Galicia, necesitaban ser visualizados físicamente más allá del carácter funcional de la solución propuesta, utilizando para ello la Arquitectura de los Centros.

Los Centros Comarcales según lo establecido son<sup>84</sup>, instrumentos creados por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, que tienen un doble objetivo: la promoción de los recursos comarcales (entendiendo el territorio como recurso) y la información, constituyendo un lugar de intercambio, encuentro, impulso e innovación. En la memoria para el bienio 96/ - 97 de la Secretaría General aparece una referencia a lo que deben suponer los edificios desde el punto de vista arquitectónico al afirmar que *“la imagen de los edificios responde a su carácter público y representativo”*, - sin embargo matiza, - *“su misión de dinamización económica y de promoción de recursos comarcales, justifica la búsqueda de un aspecto abierto a la gente de la Comarca y a los visitantes”*. En otros textos, como los programas de los concursos de proyectos arquitectónicos que darán lugar a algunos de los edificios, se recogen nuevas referencias a una apuesta por un determinado lenguaje en un tiempo en que la sociedad gallega pensaba que la utopía era posible y de este modo se afirma que *“se trata de llevar la modernidad*

---

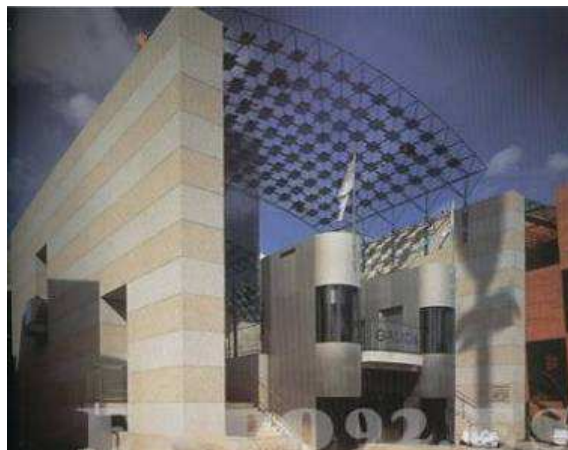
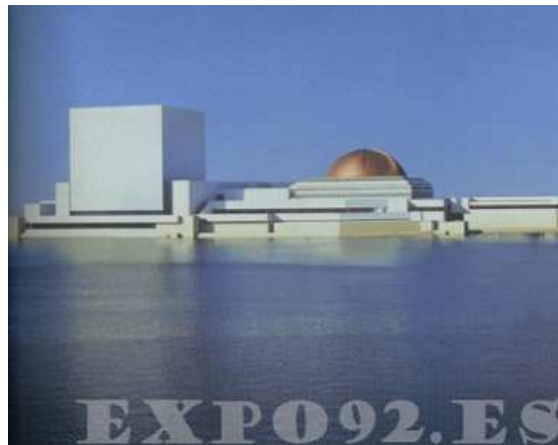
84 Memoria bienio 96-97. Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal. Xunta de Galicia.1998

a territorios a veces tan alejados de ella como los del interior de Galicia". Por tanto existe una voluntad del uso de la Arquitectura de los Centros como modo de comunicación y de transformación social. En otro orden de cosas aparece claramente explicitado la referencia de los Centros Comarcales como pabellones de exposiciones de recursos asimilables a lo que en el siglo XIX habían sido los pabellones de las exposiciones, tanto desde el punto de vista de la transformación y dinamización de los territorios, del uso de la Arquitectura como factor de modernidad ya señalado en capítulos precedentes, de los edificios como contenedores de exposición y el uso de los mismo como expositores de la modernidad en si misma y que será analizado con mayor profundidad en el capítulo 10 al analizar los Centros Comarcales como materialización arquitectónica de escala edilicia de la Comarcalización.

Retomando la cita a la Memoria referida, la actividad de los centros se orientará fundamentalmente en dos sentidos en su concepción inicial: la promoción interna y externa de los recursos comarcales: Así se afirma, en un intento de definición programática de lo que eran ya en aquel momento los Centros que en lo referente a la promoción interna "constituyen un servicio de apoyo a los agentes locales (empresas, asociaciones) mediante una labor de información, de lo que se debe derivar un mejor conocimiento de los recursos y potencialidades de de la Comarca, y la disponibilidad de diferentes servicios (telecomunicaciones, área de negocios, información socioeconómica), que facilitan la difusión y comercialización de los productos (locales), dentro y fuera de la Comarca". En lo referente a la promoción externa, los "Centros sirven también como punto de referencia de la Comarca hacia el exterior, actuando como centro de atracción de visitantes y exposición de los recursos turísticos y medioambientales. Para esto junto con la definición de los elementos singulares de tipo cultural, patrimonial, medioambiental y tantos otros que componen la oferta

diferenciada de la Comarca, se ofrece otra información de tipo etnográfico que habla del modo de sentir y vivir de sus gentes."

Esta concepción global del edificio articulará un programa inicial dividido en tres áreas fundamentales, que se irá modificando en el tiempo en los distintos Centros puestos en marcha, compuesto por zona de acceso e información, zona de exposición y venta de productos de las Comarcas y área de negocios y sede de la Fundación para el Desarrollo Comarcal:





Es de reseñar, la clara vinculación entre la concepción conceptual de los edificios y los pabellones de exposiciones concebidos inicialmente en el s XIX y que en la última década del siglo XX tenían su referencia en una España que pretendía presentarse al mundo como un país inserto en la contemporaneidad europea a través de la Exposición Universal de Sevilla del año 92.

En este contexto se diseña la red de Centros Comarcales de Galicia. El propio nombre de los Centros, que en la misma línea de lo establecido para todo el proyecto Comarcal sufrirá diferentes variaciones a lo largo del tiempo, vincula a los edificios con esta concepción. Así los denominados en diferentes documentos Centros de Exposición y Dinamización de los Recursos Comarcales, Centros Comarcales de Exposición de Recursos, o simplemente Centros Comarcales, recibirán el apellido EXPO acompañado del nombre de la Comarca en la que se implantan, y así pasaran a denominarse por ejemplo, Centro Comarcal - Expo Deza.



La secuencia cronológica de puesta en servicio de los edificios aparece recogida en la siguiente tabla<sup>85</sup>

<b>COMARCA</b>	<b>Fecha de inauguración</b>
O Deza	12 de septiembre de 1995
O Salnés	22 de septiembre de 1997
Bergantiños	2 de octubre de 1997
Lemos	9 de octubre de 1997
Tabeiros-Terra de Montes	9 de diciembre de 1998
Terra de Trives	15 de diciembre de 1998
Terra de Celanova *	11 de enero de 2000
Ordes	11 de julio de 2001
O Carballiño	27 de julio de 2001
A Paradanta **	3 de mayo de 2003
A Mariña Occidental	8 de julio de 2003
A Ulloa	10 de marzo de 2004
O Ribeiro	18 de enero de 2005
Terra de Caldelas	27 de mayo de 2005
Valdeorras ***	12 de julio de 2005

A partir del año 2005 se podrán en funcionamiento dos centros más que ya contaban con proyecto redactado o bien tenían su obra en avanzado estado de ejecución y que son los siguientes serán los de Caldas y A Mariña Occidental que entraran en servicio paulatinamente recibiendo diferentes usos no previstos inicialmente a partir del año 2007. Un último edificio que se plantea como ampliación del Centro Comarcal de Terra de Celanova, se rematará en el año 2008 pero por diferentes vicisitudes no llegará a entrar en servicio.

Las actividades realizadas en los Centros Comarcales en su condición de Instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal desde el año 1995 fecha de inauguración del primero hasta diciembre de 2004, última fecha en la que se dispone de datos, se resumen en la siguiente tabla:

<b>COMARCA</b>	<b>Reuniones</b>	<b>Cursos</b>	<b>Grupos</b>	<b>Expos</b>	<b>Conf.</b>	<b>Visitantes</b>
	<b>Pers.</b>	<b>Pers.</b>	<b>Pers.</b>	<b>Num.</b>	<b>Pers.</b>	<b>Num.</b>
<b>DEZA</b>	5.179	1.791	16.354	44	1.000	<b>54.782</b>
Inauguración 12/9/95						

85 VV.AA. "Rede de Centros Comarcais de Galicia". Ed. Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia. Xunta de Galicia 2005.

\* En el año 2000 se produce la salida de Dositeo Rodríguez del proyecto comarcal.

\*\* En el año 2003 Andrés Precado, abandona la dirección de la comarcalización gallega y ésta abandona su vinculación a Presidencia de la Xunta de Galicia.

\*\*\* En el año 2005 se produce el cambio en el gobierno de la Xunta de Galicia con la entrada del gobierno bipartito.

<b>O SALNÉS</b>	21.116	4.475	44.291	188	3.405	<b>249.883</b>
Inauguración 22/9/97						
<b>BERGANTIÑOS</b>	4.003	1.032	38.122	109	5.388	<b>199.360</b>
Inauguración 2/10/97						
<b>TERRA DE LEMOS</b>	4.273	920	15.842	86	2.033	<b>48.202</b>
Inauguración 9/10/97						
<b>TABEIROS T.DE MONTES</b>	3.924	2.170	7.427	100	3.665	<b>47.444</b>
Inauguración 9/12/98						
<b>TERRA DE TRIVES</b>	2.742	1.386	7.554	95	1.886	<b>38.575</b>
Inauguración 15/12/98						
<b>TERRA DE CELANOVA</b>	1.276	366	16.062	11	253	<b>79.871</b>
Inauguración 11/01/00						
<b>ORDES</b>	2.45	2.143	3.348	54	2.137	<b>32.447</b>
Inauguración 11/7/01						
<b>O CARBALLIÑO</b>	1.415	1.718	4.966	42	1.008	<b>22.561</b>
Inauguración 27/7/01						
<b>A PARADANTA</b>	1.146	531	1.631	22	642	<b>11.307</b>
Inauguración 3/5/03						
<b>A Mariña Occidental</b>	1.238	737	1.268	18	575	<b>14.853</b>
Inauguración 8/7/03						
<b>A ULLOA</b>	303	31	903	14	83	<b>11.066</b>
Inauguración 10/3/04						

De los mismos se deduce las diferencias de actividad entre los diferentes centros, motivadas tanto por las diferentes características de las comarcas en las que se ubican como de la propia labor llevada adelante por sus responsables locales.

En lo referente a la procedencia de los visitantes de los Centros Comarcales, los datos agregados hasta el año 2004, expuesto se estructuraban de la siguiente manera: de la propia Comarca en la que se ubicaba el Centro Comarcal procedían el 48% de los usuarios, del resto de Galicia el 19%, de otras comunidades autónomas el 20% mientras que de países europeos y América procedían el 2 y el 1 % respectivamente

En esos momentos se nota la orientación de los Centros al turismo (orientación que en cada época sería distinta y foco de no pocos conflictos internos para la organización).

Desde el punto de vista del análisis de los Centros Comarcales como instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, es importante referirse a la estructura de la gobernanza de los mismos, que motivará no pocos conflictos, y que refleja en gran medida los equilibrios de poder que el proceso de comarcalización tuvo que sortear a lo largo de su implantación. Se podría decir que el control del Centro Comarcal, el

control de la Arquitectura como institución, suponía el control de la Comarca.

Los Centros Comarcales, desde el punto de vista de su programa, se ocuparon por diferentes usuarios permanentes. Un gerente de la Fundación Comarcal respectiva, dependiente por tanto del patronato de la fundación, (incluso en el proceso de selección), en contacto directo con los distintos alcaldes de los municipios que la integran. La posición del gerente en relación al resto del personal que ocupa el Centro, los alcaldes de la Comarca y al control ejercido desde la sede central de Comarcas en Santiago, dependía de la relación de fuerzas establecida, variando en cada una de las Comarcas. Esta posición fluctuaba desde gerentes a los que se les reconoció y actuaron como auténticos directores del Centro Comarcal a otros que tan solo tenían en el Centro un puesto de trabajo. Esta posición variará en las distintas Comarcas y dentro de cada una de ellas dependiendo de la posición del gerente en el tiempo o por los distintos cambios que en el cargo se producen a lo largo de los años. Cada Centro contaba también, con dos o tres promotoras en cada centro vinculadas a la zona de exposiciones, y a la promoción de la Comarca, que tenían dependencia funcional directa de Santiago a través del área de Promoción de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal. Sus tareas estaban orientadas fundamentalmente a la atención al visitante, aunque desarrollaran también otras de dinamización vinculadas a la organización de actividades culturales, cursos de formación y otros. Según lo expuesto con anterioridad no mantienen dependencia jerárquica con la gerencia del Centro sino que rinden cuentas directamente con la sede central de la organización en Santiago de Compostela. En aquellas Comarcas en las que se gestionaban programas europeos, el personal de los Centros se incrementa con el específico, para la gestión del proyecto, con carácter general en dependencia jerárquica del gerente. Los Centros constituían además la sede del patronato de la Fundación Comarcal y el lugar de reunión del

Consello Comarcal, máximos órganos de “gobernanza” de la Comarca pero sin competencia ordinaria real sobre los edificios. Ésta, desde el punto de vista del mantenimiento y gestión de actividad, se realizaba con carácter conjunto para toda la red de edificios desde la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, en concreto por parte de las áreas de Obras y Proyectos y de Promoción o Comercial. Finalmente es necesario resaltar el hecho que en determinadas comarcas como O Salnés, en las que el proceso comarcalizador caló con mayor fuerza, el Centro se convirtió además en sede de la Mancomunidad de Ayuntamientos constituida para la gestión de diversos servicios, teniendo que absorber al personal que daba cobertura a los distintos servicios, ocupando en este caso el gerente de la Comarca también la gerencia de la mancomunidad. No debe olvidarse además la presencia en los primeros Centros de un servicio de cafetería restaurante que funcionaba en concesión a operadores privados y sobre el que ejercía responsabilidad directa la Sociedad Comarcal en Santiago.

Este conglomerado de ocupantes y responsabilidades sobre los centros Comarcales, dibuja una situación orgánica de compleja gestión y relaciones informales en la que el peso de las distintos componentes varió en el tiempo y no con carácter homogéneo en todas las Comarcas, generando diferentes problemas de gobernanza que son el reflejo de los problemas de gobernanza territorial del conjunto del proyecto Comarcal, en este caso motivado por el intento de resolución de difíciles equilibrios de poder. La hipótesis de una gerencia única con responsabilidad sobre la implantación local del proceso comarcalizador y dependencia directa de Santiago, fue defendida en diferentes trabajos internos por el autor en el año 2005, con el cambio de gobierno de la Xunta, para lograr la mejora de la situación de la comarcalización, y rechazada tanto por los condicionantes políticos externos, como por la propia estructura interna generada por la organización.



## **10. Las realizaciones del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia**

El Plan de Desarrollo Comarcal constituyó como modelo teórico una propuesta de organización territorial a escala regional, un Plan de desarrollo económico y social y un Plan de ordenación del territorio para Galicia. Pero el Plan, para conseguir sus objetivos se materializó, mediante sus instrumentos operativos, a través de diferentes actuaciones de carácter interdisciplinar, en el horizonte de la consecución del desarrollo territorial coherente y sostenible de la Comunidad, basado en el reconocimiento de sus déficits, valores y potencialidades así como de la propia identidad territorial, histórica y cultural de Galicia.

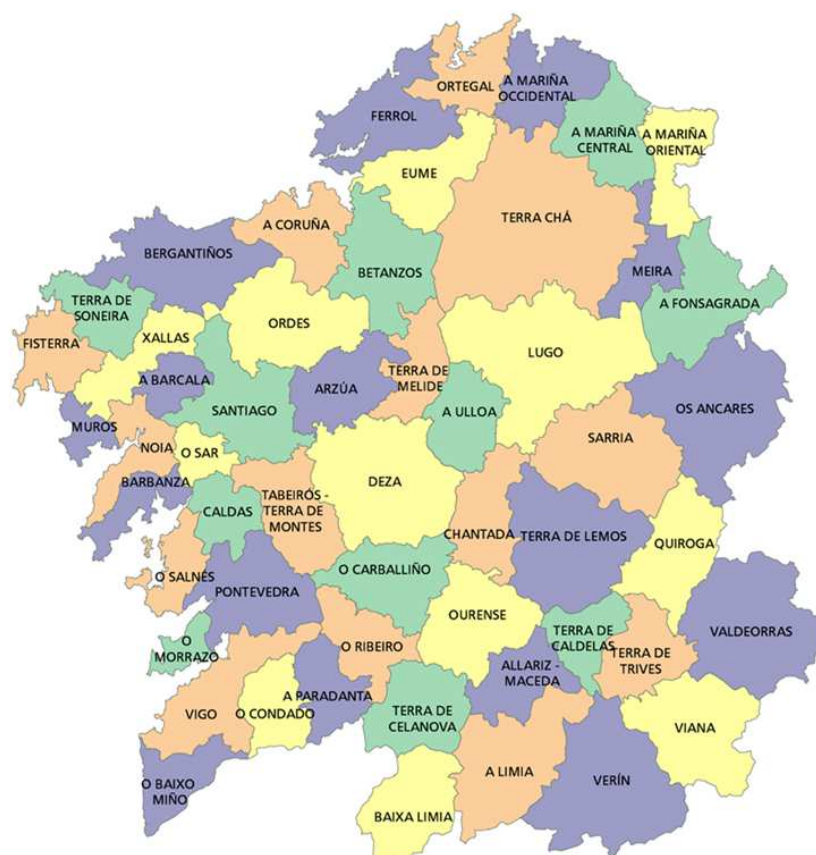
Estas materializaciones que abarcaron, entre 1990 y 2011, acciones de tipo socioeconómico, de producción y transmisión de conocimiento, o de la implantación de nuevas tecnologías, tuvieron como componente fundamental la Arquitectura entendida en sentido amplio. La proyectación se utilizó como herramienta de intervención en las distintas escalas de actuación en las que intervino el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y así desde la escala autonómico-regional con el Mapa Comarcal, la escala comarcal-territorial con los Planes Comarcales y los Proyectos Comarcales, o la escala edilicia-edificatoria de los Centros Comarcales, el modelo teórico se materializó en realizaciones físicas que aspiraban a configurar en lo construido, un territorio en Galicia ordenado mediante un modelo coherente e isótropo, basado en lo formal en los modelos propuestos por los socialistas utópicos, en los planteamientos de Ciudad difusa realizados por F. Lloyd Wright, y en las propuestas de Ciudad jardín de los higienistas del siglo XIX, que en lo referente a la estructuración del territorio recogía los fundamentos históricos de la Aldea, la Parroquia, el partido judicial, la propia Comarca y la Provincia, Y que desde el punto de vista planificador se nutrió de los principios de la planificación



socioeconómica de los años sesenta y de las teorías del desarrollo local y del bagaje teórico de la planificación físico-urbanístico española, y que usó la Arquitectura, en sus diferentes escalas como medio para resolver articular, cohesionar y visualizarse como conjunto proyectual unitario.

Desde el punto de vista profesional, las distintas materializaciones del Plan supusieron la posibilidad de intervención, del arquitecto vertical y transversalmente, en las diferentes escalas de la actuación arquitectónica así como en sus diferentes componentes sectoriales, de modo el Plan de Desarrollo Comarcal supuso una oportunidad para la reflexión sobre los límites del territorio de la Arquitectura. Las materializaciones del Plan se ordenan, en la exposición que sigue escalarmente, desde una óptica proyectual para proceder a su análisis, y son las que se explicitan seguidamente.

## 10.1. El Mapa Comarcal de Galicia



Según lo establecido en la presente tesis, el proceso de Comarcalización Gallego y en consecuencia el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, puede ser leído en diferentes planos de modos diversos, todos ellos coherentes entre sí, como propone la teoría de las cuerdas para el entendimiento de la realidad subatómica, de modo que todos sus hilos presenten al vibrar en diferentes dimensiones un aspecto único y homogéneo sin perder su especificidad. Esta teoría viene a ser coherente con la explicación de la realidad tecnológica del siglo XXI que presenta un modo de acumulación del conocimiento basado en nodos no reconocibles para configurar una realidad homogénea. Desde este punto de vista el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia puede ser explicado en base a su carácter de Plan Estratégico de carácter socioeconómico vinculado a la tradición de los Planes de Desarrollo que se habían implantado en España a partir de los años sesenta, como ha quedado demostrado en capítulos precedentes. La implementación del Plan a nivel regional, se lleva a cabo, como ya había sucedido con la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, en la Ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal de Galicia, que contiene el diseño del Plan Comarcal así como la definición de sus características. La ley lleva implícita además la segunda dimensión que se encuentra en el proyecto del proceso de Comarcalización, y que desde el punto de vista taxonómico resulta de interés discriminar, un nuevo modelo de división administrativa del territorio y de gobernanza regional, al modo del establecido por Javier de Burgos para la división provincial y de partidos judiciales en 1833, que se plantea en ciernes y con carácter casi esquizofrénico, se niega constantemente en el texto de la ley pero que el propio Manuel Fraga reconoció al autor como objetivo final del proceso<sup>86</sup>.

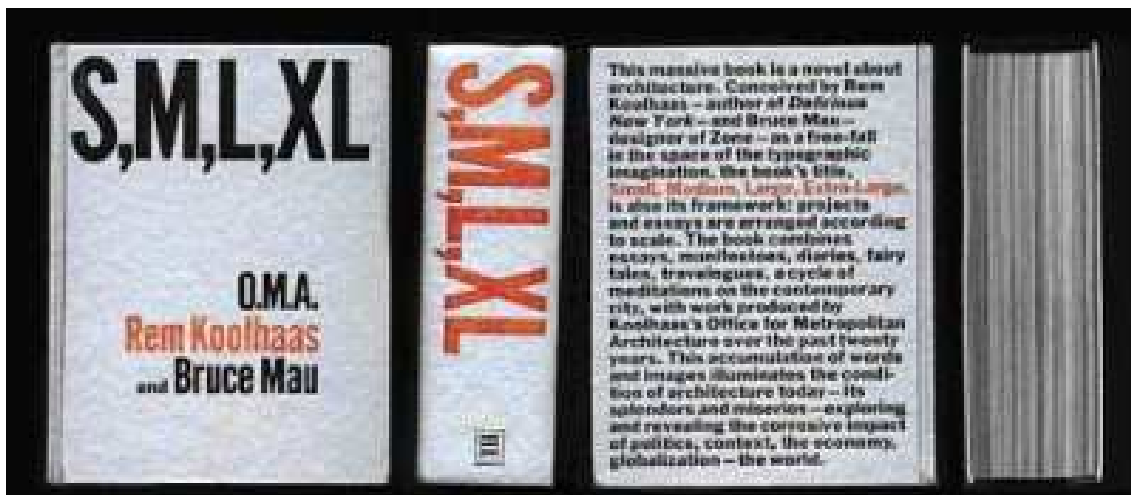
En relación a lo anterior, para establecer este nuevo modelo de organización territorial, es necesario,—como ha ocurrido históricamente

---

<sup>86</sup> En entrevista realizada por el autor el 2 de marzo de 2010.

en estas actuaciones—, fijar los límites de los territorios pertenecientes a un ámbito homogéneo. De este modo el proceso comarcalizador de Galicia, como instrumento de nueva gobernanza territorial, necesitó de un mapa que estableciese los ámbitos sobre los que ésta se aplica y así después de un proceso de elaboración que comienza con el inicio del proceso en 1990, el 3 de abril de 1997 se publica en el Diario Oficial de Galicia el decreto que contiene el Mapa Comarcal de Galicia. Finalmente, en una tercera dimensión y como resultado de la lectura integrada de Plan y Mapa Comarcal, y apoyándonos en el análisis de la estructura escogida para el desarrollo del primero, el Plan Comarcal, basada en un desarrollo arborescente de Plan de Planes, aplicada sobre ámbitos territoriales de escala sucesivamente menor, regional y comarcal, así como en los modos de tramitación diseñados, claramente dimanados ambos de la estructura que proponen las sucesivas leyes urbanísticas españolas iniciados en la ley del suelo de 1956 para el planeamiento territorial y urbano, hacen del Plan de Desarrollo Comarcal y del Mapa Comarcal un documento de escala superior encuadrado en la tradición de la Planificación Territorial al modo que Pedro Bidagor Lasarte había propuesto los Planes Nacionales y Provinciales de Urbanismo en la ley de 1956 y como estos se habían desarrollado.

Desde este último punto de vista el Plan de Desarrollo Comarcal y el Mapa Comarcal constituyen un instrumento de escala superior para la proyectación del territorio.



Si se asumen como escalas de la proyectación arquitectónica integrada las propuestas por Rem Koolhaas, S, M, L, XL, el Mapa Comarcal, implicaría en el marco de planteamientos del regional planning, (hoy abandonados por la teoría arquitectónica, pero presentes en España en los contenidos de las diferentes leyes autonómicas de Urbanismo y ordenación del territorio, como fosilización de los planteamientos proyectuales que alumbraron la Ley del Régimen del suelo y Ordenación Urbana de 1956, y que la tesis<sup>87</sup> recoge en sus Fundamentos Urbanísticos), una escala superior de la proyectación arquitectónica que podría ser denominada XXL, cuyos instrumentos propios, evidentemente no son idénticos a los manejados por la escala S. Hasta ahí podrá ser llevada la analogía de discurso, pues si el arquitecto holandés aboga por una metodología de proyectación arquitectónica en la que la manipulación de determinados elementos proyectuales permite abordar las distintas escalas de la Arquitectura entendidas más como construcciones teóricas, que como elementos que supongan una mutación real de las respuestas al problema del proyecto. Sus planteamientos en coherencia con lo anterior, proponen además, desde una determinada visión de urbanidad global, basada en la continuidad de una teoría fluida, la inexistencia, (o la imposibilidad), de lo local, de la identidad o de la memoria en una

<sup>87</sup> De Terán Troyano, Fernando. Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980). Ed Alianza Editorial. Madrid 1982.

realidad global y en constante cambio que se adapta al entorno que la contiene en un determinado tiempo y a una determinada escala, sin posibilidad de redefinición inicial a través de la Arquitectura.

El Mapa Comarcal entendido del modo propuesto, proyecta unidades para la gobernanza del territorio de Galicia, las Comarcas, basadas como diría Manuel Fraga, "en lo natural". En la presencia real y reconocible en el territorio de unidades geográficas originadas en factores de fuerte coherencia física y socioeconómica, formadas por agregación de unidades territoriales menores, el Municipio y la Parroquia, y que se encuentran ligadas por el paisaje, la identidad y la historia. Estas unidades posibilitan respuestas planificadoras y arquitectónicas, que se posicionen en lo global desde lo local.

10.1.1. El mapa Comarcal de Galicia como materialización de la organización comarcal de Galicia y escala superior de un proyecto regional de organización territorial.

Desde estos presupuestos y como resultado del proceso de Comarcalización de Galicia, entendido en su triple vertiente de Plan de desarrollo, Plan de ordenación territorial pero sobre todo como inicio de la definición de un nuevo modelo de gobernanza territorial para el país y por tanto proyecto de construcción territorial de gran escala, que con carácter complejo se materializará arquitectónicamente a distintas escalas, como antes lo habían sido la organización provincial, la municipal o previamente la organización parroquial del territorio, la Comarcalización de Galicia se va a formalizar en la escala regional, mediante el establecimiento de un Mapa Comarcal, un plano, en el que se establecen las unidades homogéneas de escala inferior, el nivel de agregación de referencia, para la intervención sobre el territorio: las Comarcas.

Este plano de escala regional, el Mapa Comarcal, se elabora según lo establecido en el articulado de la ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal de

Galicia, que le da soporte, y aparece publicado mediante el decreto 65/1997 por el que se aprueba el Mapa Comarcal de Galicia que recoge el proyecto territorial regional establecido. Este mapa materializa la aspiración de una propuesta de proyectación total del territorio regional, desde una idea proyectual global de gran escala, en la que, al modo de las planteadas por los socialistas utópicos del XIX, (es de especial relevancia la influencia de los esquemas rectores de las propuestas de Ciudad jardín de Ebenezer Howard) se aspira a la ordenación del territorio en su totalidad, mediante su modelización y a la consecución para Galicia de la utopía finalista de un territorio ordenado, basado en el equilibrio urbano-rural y en la puesta en valor de los recursos locales. Este modelo teórico, materializado en la abstracción de un mapa y de las enunciados propositivos de una ley (y que hunde sus raíces teóricas en las propuestas analizadas en los Fundamentos Teóricos y Urbanísticos de la tesis<sup>88</sup>), se confrontará con la realidad de cada especificidad territorial, de cada Comarca, en la escala inferior del siguiente nivel de agregación, en la Comarca, al igual que la propuesta de la Ciudad jardín se enfrentará con la realidad en Letchworth y Welwyn.

---

<sup>88</sup> En especial *The garden cities of to morrow* de Ebenezer Howard, la *Teoría de Colonización* de Ildefonso Cerdá, o *The dissapearing city* y *The Broadacre city* de F. L. Wright en lo referente a los Fundamentos Teóricos, y las Propuestas para el Plan Nacional de Urbanismo y los Planes Provinciales en los trabajos de la Dirección General de Urbanismo a partir de la ley de 1956, en lo referente a los Fundamentos Urbanísticos





El proceso de elaboración del Mapa Comarcal parte de establecimiento de un nivel básico de agregación para la gobernabilidad del territorio que se fija en la Comarca, pero la Comarca del proceso comarcalizador gallego no es sólo una célula de una retícula anisótropa superpuesta al territorio, de una escala precisa, y funcionalmente eficiente, carente de memoria y basada tan sólo en datos técnicos. El modelo de Comarca propuesto como nivel básico de agregación del modelo comarcal, surge "en Galicia como una necesidad socioeconómica"<sup>89</sup>, es un imperativo legal, pero acorde con el carácter reformista de sus impulsores refleja una realidad histórica y cultural<sup>90</sup>, para suponer un impulso de futuro.

#### 10.1.2. Las referencias legales del Mapa Comarcal:

Los textos y documentos que dan soporte legal al Proceso de Comarcalización de Galicia han sido analizados con detalle en el capítulo ocho de la presente tesis<sup>91</sup>, por lo que en este punto se limita a incidir en lo ya señalado particularizándolo para el caso que nos ocupa. El Mapa Comarcal de Galicia como instrumento del Plan de Desarrollo Comarcal (y el resto de los instrumentos diseñados) integrado en este proceso, mantiene el marco de referencia analizado constituido como superestructura por el Estatuto de Autonomía de Galicia 1981 y por el

---

89 Rodríguez Rodríguez, Dositeo en introducción al libro "O Mapa Comarcal de Galicia". Ed. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Xunta de Galicia. 1997.

90 Es relevante reseñar en este punto como en el libro "O mapa Comarcal de Galicia" elaborado por el todavía entonces Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Comarcal de Galicia, en las primeras páginas de introducción se recoge la cita de Ramón Otero Pedraio referida a las Comarcas en la que se afirmará: "*Pueden agruparse, según varios criterios, las Comarcas Gallegas, claramente individualizadas por la combinación expresiva y original de los factores naturales e históricos...*". "*La altitud, el grado de influencia atlántica, la roca básica predominante y su morfología, la intensidad del trabajo humano considerando en las formas de la agricultura como dimensión histórica, la proporción entre la ciudad y la aldea, el ritmo retardado o acelerado del vivir histórico*", y matiza, "*En cada una, la excelencia de un factor acompasa y unifica en rasgos la presencia de otros factores*"

aval que supuso la resolución 257/96 del Consejo de Europa, en el que se adopta un modelo de desarrollo local como el gallego, como referencia para el territorio de la Unión. Los textos legales de incidencia directa sobre el Mapa Comarcal gallego serán sin embargo, dos. En primer lugar la ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal de Galicia que en su artículo 27 establece que *“la aplicación formal y temporal del Plan de Desarrollo Comarcal se concretará en un Mapa Comarcal, en el que aparecerá la delimitación territorial de las distintas Comarcas”*. Finalmente el texto legal que recogerá la publicación del Mapa Comarcal en el Diario Oficial de Galicia y que por tanto validará el mismo luego de un largo proceso de elaboración será el decreto 65/1997 de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia. En este decreto al igual que había ocurrido en el año 1833 con el decreto en el que la Reina Gobernadora establecía la división provincial de España, se incluyen los planos constitutivos de las distintas Comarcas en las que se estructura Galicia y se indican los ayuntamientos que incluye cada una de ellas.

#### 10.1.3. El proceso de elaboración del Mapa Comarcal.

Según lo ya establecido, una vez detectadas las debilidades de la estructura administrativa para el gobierno y la proyectación del territorio, subyacentes en la Galicia de los años noventa, tanto por el pequeño tamaño del nivel de agregación inmediatamente inferior al comarcal, el municipal, como por la excesiva dimensión del nivel inmediatamente superior, el provincial, se estableció como ámbito estratégico de referencia la Comarca con las características ya definidas en capítulos precedentes<sup>92</sup>. Con carácter inmediato al inicio de los trabajos del proceso de comarcalización en el año 1990 que

---

<sup>92</sup> En el capítulo 1 Fundamentos Territoriales de la tesis se estableció con carácter general el concepto de comarca, para concretarlo particularizándolo, en el capítulo 8 según la definición de ella hace la Ley 7/1996, de Desarrollo Comarcal de Galicia.

tiene su primer reflejo legal en el decreto de medidas preliminares de enero de 1991, el equipo técnico dirigido por Andrés Precado y constituido inicialmente en el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de Presidencia de la Xunta de Galicia, comienza los trabajos de definición del Mapa Comarcal de Galicia del que desde el inicio de los mismos hasta su aprobación definitiva se sucederán hasta veintisiete versiones distintas<sup>93</sup>.

El proceso de elaboración del Mapa Comarcal fue dilatado en el tiempo: El inicio de su redacción puede afirmarse inmediato a la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Comarcal es decir en el año 1990 encontrándose sus trabajos, (según lo afirmado por José Figueroa Davila, ingeniero agrónomo formado en Valladolid, especialista en planificación del territorio rural, e incorporado desde el comienzo al equipo constituido en el Gabinete), entre los primeros y centrales en las labores llevadas a cabo por la organización comarcal, concluyendo las tareas con la aprobación definitiva de la delimitación realizada, en abril de 1997, con la publicación en el Diario Oficial de Galicia del documento.

El proceso de información, de obtención de datos en términos de definición proyectual, fue intenso, ya que el equipo de trabajo se planteó tener en cuenta, los elementos naturales, fisiográficos, históricos, culturales, económicos y funcionales que afectaban al territorio, para la definición de las unidades del nivel básico de agregación definido: la Comarca. Para el manejo de todos estos datos, alfanuméricos y gráficos se constituirá dentro del propio Gabinete en el año 1991 como herramienta de trabajo, el Banco de Datos Municipal que más tarde se transformaría en el Sistema de Información Territorial de Galicia. Pero para esta definición no sólo se tuvieron en cuenta datos objetivos u objetivables, de gabinete o campo. Dentro del enfoque estratégico

---

93 Para la explicación del proceso de elaboración del Mapa Comarcal de Galicia se utiliza como texto de referencia el libro publicado sobre la materia y la documentación preliminar que se utilizó para la elaboración tanto del libro como del propio Mapa.

que impregnó todo el proceso de comarcalización gallego, se planteó como variable fundamental par la definición del Mapa, la participación tanto de los actores institucionales implicados como de los habitantes de los territorios objeto de planificación. Es decir frente a un proceso de proyectación territorial tecnocrático, lineal y no participativo (propio de las corrientes teóricas de la época y del régimen que los alumbró), como había sido el llevado a cabo tanto por los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social que se producen en España a partir de 1964, como el propuesto inicialmente por el modelo de planificación física de los planes urbanísticos dimanados de la Ley del Suelo 1956, se lleva adelante un modelo que con soporte técnico similar, introduce el carácter estratégico mediante procesos cíclicos interactivos de feedback para la corrección de los documentos, y la participación tanto de los líderes público - privados como de la población implicada. Este proceso de definición de las herramientas con las que se aborda la elaboración del Mapa Comarcal constituye en si mismo un campo para la reflexión sobre la especificidad de las herramientas con las que abordar las distintas escalas del proyecto arquitectónico desde la singularidad local de cada uno de los proyectos en fructífera contraposición dialéctica con la generalidad, global metodológica.



LEY 7/1996, DE 10 DE JULIO,  
DE DESARROLLO COMARCAL

RANGO:  
Ley ordinaria

ADMINISTRACIÓN:  
Parlamento de Galicia

DOG núm. 142, de 19 de julio de 1996;  
BOE núm. 203, de 22 de agosto de 1996

1

Este proceso de participación, para la definición de las teselas que constituyen el mosaico comarcal, se sistematizó mediante el diseño de un cuestionario de "identidad comarcal", que fue remitido a los distintos ayuntamientos de Galicia (314 en momento inicial de la elaboración del Plan), para su cumplimentación. Este cuestionario recogía preguntas sobre datos de carácter físico útiles para la proyectación territorial integrada y la definición de un proyecto territorial equilibrado que coherente con el modelo propuesto, en cuanto a la presencia o ausencia, y por tanto necesidad, de infraestructuras, dotaciones y equipamientos. Pero el cuestionario planteaba además, elementos fundamentales para la definición de la entidad comarcal como conceptos referidos a la identidad, elementos inherentes al entendimiento de la Comarca como paisaje cultural para sus habitantes, como superposición de territorio humanizado, soporte normativo y dimensión perceptual, en definitiva como forma construida, a escala regional: Galicia constituida por las teselas menores también con voluntad de forma, en las Comarcas.

En este proceso de elaboración del Mapa Comarcal se llevó a cabo la superposición de las distintas divisiones comarcales históricas o tradicionales existentes, así como la comparación con las nuevas organizaciones territoriales generadas por las áreas urbanas, para con todos los datos proponer un documento de síntesis, en el que la delimitación fuera coherente con los principios fijados en la Ley de Desarrollo Comarcal como habían hecho con anterioridad los planes nacional y provinciales redactados o que se habían intentado redactar al amparo de la Ley del Suelo de 1956, o como había ocurrido con el decreto que estableció la división provincial de España en 1833. El proceso puede ser resumido del siguiente modo: en primer lugar se realizó un estudio histórico de las distintas divisiones comarcales realizadas en Galicia que comienzo en el siglo XIX. El punto de arranque para el citado estudio fue la división de partidos judiciales realizada en 1834 en todo el territorio nacional, o las realizadas en 1860 y 1867 por el



estado liberal. No se insistirá en este punto en el carácter que de planta para la implantación de la nueva administración provincial, tuvo el partido judicial, siendo la referencia sobre la que en el territorio, se instalarán registros de la propiedad, juzgados, etc. Pero como apunta el propio decreto los partidos servirán para la implantación de los servicios de las distintas administraciones en el territorio. En Galicia según lo ya recogido los partidos judiciales tendrán en su base la organización parroquial, que a su vez sirvió para definir la estructura de los municipios constitucionales a partir de 1812. La continuidad por suma de niveles de agregación a partir del *existenz minimum* de la Parroquia no se rompió con el partido judicial y no lo hizo en la Comarca. De este modo los partidos judiciales configuraron la base más estable para la definición de las actuales comarcas<sup>94</sup>. Así la base de los partidos judiciales contribuyó a fijar las cabeceras comarcales como nodos de actividad en el territorio, al potenciarlos como centros de actividad administrativa, política, mercantil y de transporte. La división en partidos judiciales se contrastó con los distintos estudios de identificación comarcal que con carácter fragmentario en su cobertura territorial, y con un cierto grado de indefinición se plantearon a lo largo del siglo XX, por intelectuales de diferente origen, ya referidos en el capítulo de Fundamentos Territoriales de la tesis y que se sustanciaron finalmente en los propios del que más tarde será director ejecutivo del proceso comarcal gallego Andrés Precedo Ledo de 1987. La superposición de estudios puso de manifiesto las incoherencias de los límites territoriales manejados en parte por la insuficiencia de medios y por la deficiente base cartográfica de sus autores. De este ejercicio académico surge una primera propuesta de organización territorial de síntesis que manifiesta la presencia de una serie de invariantes territoriales, en los límites comarcales. Cualquiera de las propuestas señaladas presenta numerosas analogías con el Mapa

---

94 Precedo Ledo, A (dirección). "El Mapa Comarcal de Galicia". Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Xunta de Galicia. 1997.



Comarcal aprobado y establecía como invariante un número de Comarcas que oscilaba entre las 46 y las 49 frente a las 53 finales. La variación de número se debió no a cuestiones estructurales sino fundamentalmente a diferentes presiones político - territoriales internas que se produjeron sobre todo en la Provincia de A Coruña.

Tomando como base los citados trabajos, el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia lleva adelante como tareas de información preliminar para la elaboración del Mapa Comarcal las siguientes:

- Aplicación de un Cuestionario de Reconocimiento Territorial, que se realizó en el año 1991 en todos los Concellos de Galicia. A través de ese trabajo se establecen las llamadas unidades funcionales básicas del territorio, como paso intermedio entre la agrupación municipal y la agrupación comarcal.
- Puesta en marcha de las de las primeras comarcas piloto, sobre mancomunidades existentes, que en base a un proceso de solicitud previa facilitó la activación del proceso, en hasta veinte comarcas, antes de rematar el soporte legal del mismo, su conocimiento social así como un proceso de fortalecimiento de la coherencia interna y externa de la identidad comarcal, con amplia presencia y a veces contestación en los medios de comunicación.
- El amplio proceso de difusión planteado facilitó la recepción de datos e información complementaria y la fijación o corrección de de los límites planteados.

Este proceso concluyó con la presentación de una primera propuesta del Mapa Comarcal que, acompañado de un texto justificativo, fue remitido a todos los concellos de Galicia y sometida a exposición pública por el plazo de un mes para la formalización de alegaciones. El trabajo del documento anexo y explicativo del Mapa Comarcal se estructuró en base a la división provincial preexistente probablemente

en un intento de no despertar en los barones provinciales del partido que sustentaba al gobierno de la Xunta del momento, con gran poder orgánico, y en los propios ayuntamientos, más recelo del que ya se había transmitido, con la consiguiente generación de dificultades para el futuro del proceso comarcalizador. Es de especial relevancia en este punto señalar que ninguna Comarca de las proyectadas transgredió los límites provinciales previos. En el documento se refleja la estructura territorial en la que se insertan las comarcas. De hecho constituye una cierta paradoja que las comarcas adoptasen para su presentación pública la estructura de la unidad territorial a la que inevitablemente se enfrentaban y suponía una declaración de intenciones en lo relativo a la ambigüedad con la que hacían su aparición.

El documento presentado recogía la delimitación propuesta para cada Comarca y información diversa vinculada con las características territoriales y las relaciones funcionales internas y externas existentes, un análisis municipal del grado de integración de los distintos ayuntamientos en la Comarca propuesta, la relación de concellos incluidos en cada una con carácter sintético en función de las premisas señaladas, información estadística, que abarcaba cuadros de superficies y población, autosuficiencia local, relaciones funcionales intramunicipal y extramunicipal, y finalmente un apartado información cartográfica. La información cartográfica de Galicia, presentada en este documento, estaba constituida por el mapa de unidades de relieve, el mapa de la organización en partidos judiciales de 1834, el mapa de vías de comunicación y nodalidad de las cabeceras municipales y el mapa de flujos territoriales generados por los servicios administrativos de una parte, y por los servicios privados de otra. Esta planimetría se completó con un mapa de síntesis que explicaba el grado de integración comarcal de los distintos concellos, en función de los parámetros analizados.

Estos trabajos de aprobación inicial, expresada su tramitación en términos urbanísticos, planteaban un escenario que desde el punto de

vista metodológico presenta algunas disfunciones en el sentido de conducir a una propuesta que si bien se plantea desde un punto de vista teórico coherente en el sentido de basar la estructura de ordenación territorial en relación a unidades históricas y naturales de hondo calado en la componente de identidad territorial y con un presupuesto histórico-cultural coherente, utilizando además el análisis de la situación funcional actual de los distintos territorios para proponer un proyecto de ordenación territorial que se ajustará a la realidad existente, no planteaba como variable inicial, (quizás ante la imposibilidad de mantenimiento a posteriori), la cuestión del tamaño o umbral crítico. Es decir en función del presupuesto de la Comarca como unidad territorial para la gobernanza y el desarrollo local, y teniendo en cuenta los presupuestos de aplicación de las políticas europeas, es verdad que en el momento inicial todavía en ciernes pero ya en el año 1997 en pleno apogeo, sobre ámbitos (NUT 3 y 4), de dimensión y población específica, esta variable no condicionó la definición de las comarcas en el mapa comarcal, como probablemente debería haberlo hecho al igual que ocurrió en el caso de la división provincial de 1833 y la subdivisión de partidos judiciales de 1834.

Tras la superación de la fase de "aprobación inicial" comenzó el proceso de exposición pública y alegaciones, por periodo de un mes. La presentación de alegaciones se canalizó remitiendo la propuesta de Mapa Comarcal a los ayuntamientos para que mediante acuerdo plenario alegasen a la misma o bien para que lo hicieran los particulares. En total 40 ayuntamientos de los 314 en el año 1995 componían el mapa municipal gallego presentaron alegaciones a la delimitación propuesta, lo que supuso un 12,73 % del total de municipios alegaron al Mapa. Por provincias se presentaron en A Coruña 18 alegaciones, en Lugo 14, 4 en Ourense y 4 en Pontevedra, lo que indica una mayor problemática y quizás una mayor implicación en el proceso de las provincias del Norte de Galicia.

El caso de A Coruña fue especialmente significativo produciéndose gran parte de los movimientos políticos para modificar el mapa comarcal en la zona de la ría de Muros - Noia y su entorno. En este ámbito territorial en el que el entonces Conselleiro de Sanidad José Manuel Romay Beccaría situaba su mayor poder territorial, con importantes relaciones con los alcaldes de la zona, se producen los movimientos más importantes para promover la modificación de la delimitación propuesta por el Mapa para más allá de la cuestiones técnicas, mantener las relaciones de poder existentes en la Provincia.

Además de las alegaciones presentadas por los concellos, se presentaron 9 por distintos grupos políticos, 26 por colectivos sociales y 11 individuales. Algunas de ellas se acompañan por relatorios de hasta un total de 5.000 firmas.

Como conclusión del proceso de alegaciones las modificaciones llevadas a cabo en el mapa aprobado inicialmente son las siguientes:

- El número de Comarcas en la Provincia de Ourense se mantuvo cambiando de adscripción comarcal tres concellos.
- El número de Comarcas en la Provincia de Lugo se mantiene modificándose la adscripción comarcal de dos concellos.
- En la Provincia de Pontevedra, dos concellos cambian de adscripción comarcal.
- Es en la Provincia de A Coruña en la que se crean tres nuevas comarcas, y se redelimitan algunas de ellas.

Con la incorporación de estos cambios se aprueba el 21 de febrero de 1997 por el Consello de la Xunta el decreto que recoge el Mapa Comarcal de Galicia en vigor con las características recogidas los mapas incluidos en la tesis.



El Mapa Comarcal de Galicia supuso la materialización física de un nuevo modelo de organización del territorio de Galicia planteado como resultado fundamental del proceso de Comarcalización de Galicia iniciado en diciembre de 1990, y componente gráfica del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia entendido como proyecto de escala regional, para la ordenación del territorio, al modo que lo había sido el Plan Nacional de Urbanismo en los años sesenta o los modelos teóricos del siglo XIX y principios del XX.

## 10.2. Los Planes de Desarrollo de las Comarcas: la escala intermedia del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia



Si el Mapa Comarcal de Galicia constituye la plasmación gráfica a escala regional del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, los Planes de Desarrollo de cada Comarca, constituyen el Plan, aplicado al nivel de agregación inmediatamente inferior definido como ámbito territorial de referencia para la ordenación y desarrollo territorial de Galicia: la Comarca.

En definitiva, en la estructura arborescente de Plan de Planes elegida para la Comarcalización, el Plan de Desarrollo de cada Comarca constituye el documento que desenvuelve el Plan Gallego.

Si la Comarca en el proyecto comarcalizador gallego es la unidad territorial de referencia para la gobernabilidad del territorio, la aplicación de políticas de desarrollo y la ordenación territorial, el Plan de Desarrollo de cada Comarca será el instrumento estratégico de ordenación mediante el cual se desarrollen y se planifiquen estas actuaciones. En la escala comarcal el Plan de cada Comarca mantiene su carácter de instrumento de ordenación y desarrollo pero deja de tener carácter de elemento definidor de la gobernanza Comarcal, cuyos instrumentos dimanarán directamente de la Ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal, siendo su ámbito de aplicación la totalidad del territorio de Galicia. El carácter de los planes comarcales vendrá refrendado por la relación que en la legislación sectorial se establece con ellos. Así la legislación de Ordenación del Territorio de Galicia<sup>95</sup>, para evitar la intromisión competencial atribuye a los Planes Comarcales el carácter de Programas Coordinados de Actuación, y por tanto niega implícitamente su carácter ordenador y físico, relegando su aplicación al carácter de Plan económico para el desarrollo.

Los planes comarcales aparecen recogidos como instrumentos de desarrollo del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia desde el primer

---

<sup>95</sup> Ley de 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia



momento de la puesta en marcha del Proceso Comarcalizador Gallego.

La resolución de 9 de enero de 1991, por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 14 de diciembre de 1990, en el que se establece el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, recoge que el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia es un instrumento para la aplicación integrada de las políticas de la Xunta de Galicia en el ámbito comarcal. Por tanto el Plan se propone para toda Galicia pero con un ámbito de aplicación pormenorizado a través de instrumentos de desarrollo en el ámbito territorial comarcal, así se establece en el punto 4 del anexo que lo desarrolla que *“El Pleno de la Comisión de Planificación y Desarrollo Comarcal fijará la metodología de análisis y del Plan. El grupo de trabajo de coordinación con los alcaldes de los concellos integrantes de la Comarca respectiva y con la diputación provincial correspondiente, luego del acuerdo de las expresadas entidades, en cuanto a su participación en el proyecto, redactará como primer documento de síntesis el borrador del Plan correspondiente a la Comarca respectiva.”*

Se establece ya desde el inicio el desarrollo del Plan gallego a través de los planes de cada Comarca. Es de señalar la concepción propuesta para el desarrollo normativo y metodológico de los planes comarcales, basada no sólo en la definición de un texto normativo que estableciera contenidos y modo de tramitación para después llevar adelante los mismos, sino la apuesta por, mediante método de ensayo y error, redactar paralelamente la ley que contiene el desarrollo de todo el proceso comarcalizador (que no se aprobará hasta el año 1996) y por tanto los planes comarcales y la aplicación paralela del proceso en las llamadas Comarcas Piloto, que en la propia resolución se establecen como cuatro (Valdeorras, Lalín, –más tarde denominada o Deza–, Terrachá, –más tarde denominada a Terra Cha–, y Ordes), y a la que sucesivamente se irán incorporando nuevas comarcas hasta la

aprobación del citado texto legal y el Mapa Comarcal de Galicia un año después. En el Decreto se establece el procedimiento de aprobación del Plan de cada Comarca cuya competencia se fija desde el inicio en el Consello de la Xunta de Galicia.

La Ley de Desarrollo Comarcal<sup>96</sup> de 1996 fija y da continuidad a esta estructura de Plan de Planes y en su capítulo referido a la estructura de los instrumentos de planificación establece “El Plan de desarrollo comarcal se materializa por medio de los planes de desarrollo de cada Comarca, que son así los instrumentos específicos de planificación”.

La ley establece en sus artículos 8, 9, 10 y 11 el contenido de los planes comarcales. Los de las cuatro Comarcas Piloto establecidas concluyen su redacción en el año 1993, por lo tanto los contenidos que aparecen reflejados en la ley como de obligado cumplimiento habían sido ya materializados en los primeros planes redactados. Los contenidos determinados por la Ley son, referidos a la Comarca, los siguientes: un estudio socioeconómico, un estudio del medio físico y una programación de estrategias y acciones de desarrollo comarcal. Los dos primeros plantean la realización de un análisis en profundidad de la realidad comarcal orientado a la toma de decisiones materializada en la tercera. En los artículos 9 y 10 se desglosan con detalle los contenidos de estos estudios.

Desde el punto de vista socioeconómico los planes comarcales deben analizar al menos la cohesión interna y la integración funcional de la Comarca, el marco territorial, los recursos humanos y la población, la estructura productiva, la calidad de vida y la habitabilidad, y la estructura de la red urbana y de poblamiento comarcal.

En lo referente al medio físico tienen como finalidad obtener una síntesis de la potencialidad del territorio, en función de los recursos físicos de la Comarca. Para ello según la ley deberán realizar “una clasificación del espacio desde el punto de vista de sus aptitudes productivas”. Como

---

<sup>96</sup> Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia

parte integrante de este estudio del medio físico se incluye como obligatoria la realización de dos mapas: un mapa ambiental en el que se localicen las áreas con fuerte impacto negativo, las áreas de conservación y de protección, y un mapa de recursos naturales de valor estratégico, que “contenga los usos y las aptitudes del medio físico que, por su potencial natural, sean susceptibles de ser utilizados como recurso para el desarrollo, en particular en lo que concierne a los recursos paisajísticos, cinegéticos, piscícolas y de otras actividades de ocio”, referidos a la Comarca.

El artículo 11 de la ley contiene la enumeración de los contenidos propositivos que deben de incluir los planes comarcales. Estos contenidos presentan configuración de diagnóstico estratégico estructurado en la secuencia diagnóstico de factores diferenciales de la Comarca, objetivos estratégicos y acciones de desarrollo derivadas. Se establece pues que el Plan tendrá que realizar un diagnóstico, a partir de los estudios realizados, de los factores diferenciales y de las potencialidades de la Comarca, estructuradas mediante un análisis estratégico de debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que pudieran constituir las bases para el proyecto de desarrollo de la Comarca. Si el Plan gallego como Plan socioeconómico basó su discurso en la Teoría del Desarrollo Local y las corrientes de planificación centralizada de los años sesenta, los Planes Comarcales utilizarán como metodología de referencia la Planificación Territorial Estratégica analizada en los Fundamentos Planificatorios de la Tesis, integrándola en su tramitación con la de la tradición urbanística española.

Una vez fijados los factores diferenciales de la Comarca, el Plan debería de hacer una selección de prioridades y objetivos para establecer “una estrategia integrada de desarrollo” comarcal. Según la ley cada objetivo se compone de un número de acciones de desarrollo que se tendrán que ejecutar en el periodo de vigencia del Plan.

Esta estructura de contenidos de los Planes tuvo un desigual cumplimiento en los distintos documentos elaborados. Si los primeros

cuatro planes, los de las comarcas piloto recogidas en la resolución de 1991, reflejan un estricto cumplimiento de la legalidad y el equilibrio metodológico y ejecutivo entre sus partes, con información, análisis y desarrollo propositivo con las características reguladas, configurando documentos de alto valor, estas características se fueron perdiendo en los sucesivos documentos y que lleva en el último Plan elaborado el número veintitrés que correspondía a la Comarca de A Mariña Central en Lugo, a que su parte propositiva se vea reducida a una única página en la que se recoge un análisis DAFO que refleja generalidades de escaso interés.

En la Ley se establecía la iniciativa y el procedimiento, de aprobación de los planes comarcales, en una estructura legal de claras analogías con la estructura que la legislación urbanística española y gallega desde la ley estatal de 1956 y de Galicia de 1997 ha consolidado, para la tramitación de los planes de avance, aprobación inicial, aprobación provisional (caso de que se incremente la complejidad o que el proceso pretenda ser más garantista) y aprobación definitiva. El paralelismo entre la estructura de la legislación urbanística y la ley de desarrollo comarcal es evidente en lo referente al diseño de los planes, y específicamente en los procesos de tramitación. Este hecho acercaba los planes comarcales a los de tradición física y los alejaba de los planes socioeconómicos, (o los estratégicos puros más recientes), pues la estructura de los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social desde 1964 se apartaba por completo de esta tramitación. Esta cercanía no era indiferente a la trayectoria académica y profesional tanto del director del gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial Andrés Precado Ledo como de José Luis López Cousillas su subdirector. La ley asigna la iniciativa para la inclusión de un área comarcal (recordemos en este punto que hasta el año siguiente a la aprobación de la Ley no se aprobará el Mapa Comarcal de Galicia de ahí esta denominación para la Comarca), en el Plan de Desarrollo Comarcal, a los ayuntamientos integrantes en la misma planteando un proceso

voluntario y de abajo arriba, estableciendo que deberá ser un acuerdo tomado por un tercio de los ayuntamientos que será trasladado a la Xunta de Galicia, procediéndose más tarde a constituir el Consello Comarcal respectivo.

El procedimiento de elaboración y tramitación de los planes comarcales, se establece del siguiente modo: frente a lo llevado a cabo en los planes de desarrollo económico de los años sesenta de claro carácter tecnocrático e incluso en lo establecido en las sucesivas leyes urbanísticas estatales y autonómicas, el prediagnóstico del Plan, primer documento fijado para la redacción, además de incluir los documentos reglados antes descritos (estudio socioeconómico y estudio del medio físico), plantea en clara referencia a la metodología de la planificación estratégica, la inclusión de la participación de *“las corporaciones locales , y de los agentes sociales y económicos del área”*, no ya en periodos reglados en los que se presenta el documento elaborado para el establecimiento de alegaciones, sino en la propia elaboración del Plan, de manera que el equipo del órgano de la Xunta encargado de la redacción del mismo, (primero como hemos señalado el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, que a partir de la constitución en el año 1994 de la Sociedad Comarcal delega la redacción efectiva de los planes en la misma), tendrá que bajar al campo contando con los instrumentos que el Plan Comarcal genera para la gobernanza de la Comarca, Fundación Comarcal, Gerencia Comarcal y Consello Comarcal, para llevar adelante estos procesos de participación, previa a la elaboración del documento inicial.<sup>97</sup> Se trataba de lograr, en la teoría, un Plan participativo que contase con el máximo consenso. La realidad de los primeros procesos, es que el trabajo se encontró con la oposición política y por tanto la no

---

<sup>97</sup> A partir del año 1998 y tanto para la redacción de los nuevos planes como para la revisión de los objetivos de los ya redactados estos procesos se institucionalizarán bajo el nombre de Mesas de Iniciativas, separadas en Mesas de Iniciativas Públicas, para participantes institucionales, y Privadas para permitir la participación de sectores estratégicos privados.

participación, de los partidos de la oposición (PSOE y BNG) no ya, al propio Plan de cada Comarca o a las técnicas de redacción, sino al proceso comarcalizador iniciado, en si mismo. Esta oposición sin embargo no fue homogénea ni constante en el tiempo y en las distintas comarcas, y así es de señalar por su relevancia la participación activa que en la Fundación Comarcal de O Carballiño tuvo el concello cabecera comarcal presidido por Manuel Vázquez Fernández (alcalde entre 1993 y 2005), líder del PSdeG en la Comarca. Esta oposición en el mismo plano se planteó también según lo ya señalado con carácter genérico por las diputaciones provinciales en especial las de Ourense y Lugo (si bien A Coruña y Pontevedra siempre vieron el proceso con cierta distancia), que entendían la comarcalización como un proceso de pérdida de poder, y que, en cierta medida, evitaría la discrecionalidad en la adjudicación de fondos públicos a los ayuntamientos, al establecer un Plan prefijado y priorizado de necesidades e inversiones. En otro orden de cosas posturas demasiado personalistas en algunos de los responsables del proceso comarcalizador fueron vistas con recelo por alcaldes implicados lo que de facto genero no pocos problemas. De todos modos y a pesar de lo señalado la integración de los procesos de participación en la metodología de elaboración de los planes desde el prediagnóstico generó unas dinámicas de elaboración de los documentos de gran interés y que facilitaron al redacción de documentos de elevada calidad.

Una vez elaborado el prediagnóstico, en el que ya se realizaba una primera propuesta de objetivos y acciones, cada Plan Comarcal debía ser sometido a la aprobación del Consello Comarcal respectivo y una vez éste diese su visto bueno, el documento debía ser elevado a la Comisión de Comarcalización constituida en la Xunta de Galicia. Como hemos visto, esta comisión era una comisión interconsellerías, que garantizaba la transversalidad del Plan, dando cabida a los distintos representantes de cada departamento autonómico con el fin de

discutir y armonizar las propuestas surgidas en los planes que afectaban a cada uno de los departamentos, siguiendo el modelo orgánico de las Comisiones Provinciales o Superiores de Urbanismo propuestas en las leyes del suelo de 1956 y/o 1976 y retomado aunque con un carácter muy difuminado en las sucesivas leyes gallegas.<sup>98</sup> Un vez recibido el informe de la Comisión de Comarcalización, se iniciaba el proceso de redacción definitiva del Plan Comarcal que, elaborado a partir del prediagnóstico y las sugerencias realizadas, tenía que ser remitido según lo establecido por la Ley en su artículo 14.1. a informe de la Consellería de Economía y Hacienda, con el fin de verificar su adecuación a los objetivos del Plan Económico y Social de Galicia y al Plan de Inversiones; de la Consellería competente en Política Territorial, para comprobar que sus determinaciones se ajustan a las establecidas en los instrumentos de ordenación del territorio de rango superior<sup>99</sup>; de la Consellería competente en materia de Administración Local; d) de la Consellería de Agricultura en cuanto se comienza a entender los Planes Comarcales como planes de desarrollo rural y de la Consellería de Pesca en las comarcas pesqueras. La ley establece que se deberá someter así mismo el Plan a informe de las demás consellerías que se consideren interesadas.

En los primeros cuatro planes redactados simultáneamente, este proceso se completa, es decir, el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial elabora simultáneamente los cuatro planes comarcales de Valdeorras, Ordes , A Terra Cha y O Deza , y los remite a todas las Consellerías, para evitar que ninguna pueda sentirse apartada del proceso. En este momento (año 1993), se produce, un hecho clave

---

98 De Terán Troyano, Fernando. Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980). Ed Alianza Editorial. Madrid 1982.

99 En el año 1993 de redacción de los primeros planes, no había sido redactado ningún instrumento superior de Ordenación Territorial, puesto que la propia Ley de Ordenación del Territorio de Galicia verá la luz en el año 1995, por lo que los planes comarcales serán los únicos instrumentos que más tarde serán contemplados como de ordenación redactados en ese momento y hasta que fueran elaborados los primeros Planes y Proyectos Sectoriales, únicos documentos de ordenación del territorio redactados en Galicia desde 1995 hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio en 2011.



para el proceso comarcal gallego, según diferentes testimonios recogidos. Distintas consellerías pero en especial la de Economía y Hacienda, que había mantenido su presencia en la Comisión de Comarcalización con carácter permanente pero que en el tiempo se había visto como decrecía su interés por la participación en las reuniones de la misma, como demuestran los sucesivos escritos remitidos por el presidente de la Xunta para recordar la necesidad de participación en el citado organismo de los distintos departamentos autonómicos, entiende que por un lado los Planes Comarcales constituyen un compromiso de inversión plurianual que obligaba a la administración autonómica, y por otro el hecho de que recogiera una planificación plurianual con fijación de objetivos de inversión y gasto limitaba su capacidad de maniobra e influencia en el gabinete. En estos términos se plantea un conflicto que llega al propio Consello de la Xunta, en el cual, la Consellería de Presidencia defiende la necesidad de aprobación de los Planes como elementos centrales del proceso comarcalizador, mientras que otras consellerías lideradas por Economía se oponen a los Planes Comarcales en los términos en los que han sido redactados, al considerar que supone poner la acción de la Xunta en manos de un solo departamento autonómico (esta es la acusación que se le plantea al Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial), que actuaría como un segundo gobierno<sup>100</sup>. Esta pugna se solventó con la no emisión de los informes preceptivos, (el plazo legal eran dos meses), y con la no continuación del proceso de aprobación reglada de los mismos, en las Comarcas Piloto, ante la imposibilidad de continuar el proceso sin el acuerdo de las distintas consellerías implicadas. El proceso de tramitación de la ley continuaba con un proceso de Información Pública. La incorporación de las alegaciones y observaciones de los

---

100 Desde este punto de vista la analogía entre el Plan de Desarrollo Comarcal y el Plan de Desarrollo Económico y Social es evidente pues en el segundo caso la acción de gobierno de los distintos programas sectoriales estaba supeditada a las decisiones de la Comisaría del Plan y la acción de los propios ministerios se veía supeditada a su inclusión dentro de la actuación global del Plan.

informes sectoriales en un documento de Aprobación Inicial, que debería ser aprobado inicialmente por mayoría de dos tercios del Consello Comarcal y ser elevado a aprobación Definitiva por el Consello de la Xunta y su publicación en el Diario Oficial de Galicia y el Boletín Oficial del Estado (como ocurría con los Planes de Desarrollo de los años sesenta). Ninguno de estos trámites, a partir del hecho señalado con anterioridad, tiene lugar en los veintitrés planes redactados, quedando los mismos en terreno de indefinición, como estudios de referencia pero sin validez legal de obligado cumplimiento. De este modo uno de los pilares del proceso Comarcal gallego en la escala comarcal y en su vertiente de planificación territorial pierde su virtualidad y constituye uno de los elementos que motivará la ineficacia y fracaso del Plan Comarcal.

Es de señalar que los cuatro primeros Planes Comarcales se publicaron como libros en el año 1993, lo que sitúa su tramitación entre los años 1992 y 1993 tres años antes de la aprobación de la ley de desarrollo comarcal (julio de 1996) que a pesar del fracaso del proceso de tramitación obtenido por los planes elaborados hasta ese momento continuó manteniendo el proceso de tramitación previsto quizás a la espera de tiempos mejores para los Planes, que no se produjeron. Es claro que el fracaso en la tramitación y aprobación de los Planes Comarcales supusieron la pérdida para Galicia de la oportunidad de desarrollar instrumentos de planificación integral en territorios rurales necesitados de lo que el Plan Comarcal ofrecía.

10.2.1. La relación entre los Planes Comarcales y el resto de los instrumentos de planificación territorial: los Planes Comarcales como planes físicos.

La lectura integrada de las referencias existentes en la legislación autonómica gallega sobre los Planes Comarcales muestran las vacilaciones que sobre su carácter existían según la procedencia

sectorial de las distintas determinaciones fruto del difícil encaje y de los celos y dudas sobre unos instrumentos que según hemos visto formaban parte del capital central de la acción del primer gobierno gallego de Manuel Fraga pero que progresivamente perderán virtualidad. Así la ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal establece en su artículo 7.2 que los *“Planes de Desarrollo Comarcal se ajustarán a los planes de ordenación de los recursos naturales y a los planes territoriales que los afecten, y si es el caso, se revisarán para ajustar a estos sus determinaciones en el plazo y mediante el procedimiento que reglamentariamente se establezca”*. Este párrafo denota la pérdida de fuerza institucional que, ya en el año 1996, se había producido en el proceso comarcalizador en lo referente a los instrumentos de planificación, puesto que una vez aprobada la Ley 10/1995 de Ordenación do Territorio de Galicia por la Consellería competente (y no habiendo sido aprobados ni elaborados aún ninguno de los instrumentos de ordenación integral contemplados en ella), los Planes Comarcales se subordinaron tanto al instrumento superior de ordenación territorial a escala autonómica, como, y esto presentaba mayor trascendencia, al instrumento de ordenación territorial integral de escala supramunicipal, los Planes Territoriales Integrados, e incluso a los Planes Sectoriales de Ordenación de los Recursos Naturales. La Ley de Ordenación do Territorio, relega a los planes Comarcales a la condición de Programas Coordinados de Actuación, al afirmar en su artículo 17 que *“cuando los programas coordinados de actuación tengan por objeto un ámbito comarcal específico, su regulación y ejecución se llevará a cabo a través de planes de desarrollo comarcal, que se regirán por su legislación específica.”*. La figura reduce los planes comarcales a meros programas económicos plurianuales de objetivos de carácter sectorial o intersectorial, con el fin de reafirmar la especificidad competencial. Este hecho materializa lo ya afirmado de la relación dialéctica del Plan de Desarrollo Comarcal en este caso a la escala de los planes de las Comarcas con la ordenación del territorio,

pues si parte de su origen se encuentra en la planificación económica de los años sesenta, esta carecía en origen de relación con la planificación física enfrentándose en gran medida con ella, como recoge Terán en diferentes ocasiones<sup>101</sup>, al referir las relaciones entre la Dirección General de Urbanismo liderada por Pedro Bidagor Lasarte y la Comisaría del Plan de Desarrollo de Laureano López Rodó, y utilizando la planificación física supeditada a la misma para ordenar aquellas áreas estratégicas con el único fin de llevar adelante las políticas de desarrollo económico diseñadas. Es decir, en aquel momento, la relación se plantea en términos de superioridad de la planificación socioeconómica sobre la planificación física de lo que se quejarán en diferentes momentos sus responsables y que llevará según Terán al abandono de la planificación física territorial de escala supralocal y regional. Esta relación de poderes, que probablemente estaba en el origen de la concepción del Plan de Desarrollo Comarcal se invertirá en el caso de Galicia, bien, como se ha dicho por el cambio de escenario de modelo de Estado, por el cambio que en la sensibilidad que sobre la gestión y protección del territorio se produce, como por la habilidad de los responsables de los departamentos competentes para ganar cuota de poder en el seno del gobierno. El Plan de Desarrollo Comarcal siendo un Plan de desarrollo socioeconómico y para la ordenación del territorio, se enmarca en la Presidencia del Gobierno (como había ocurrido con el Plan de Desarrollo Económico y Social), pero no tiene acomodo en los departamentos con competencia económica ni de ordenación del territorio del gobierno autonómico. No obstante la intención de los responsables del proceso de Comarcalización, en especial de Andrés Precado de mantener los Planes Comarcales dentro del campo de los instrumentos de Ordenación del Territorio, manteniendo el carácter dual en la escala comarcal del los planes, aparece, por ejemplo, recogido en el libro el Mapa Comarcal de

---

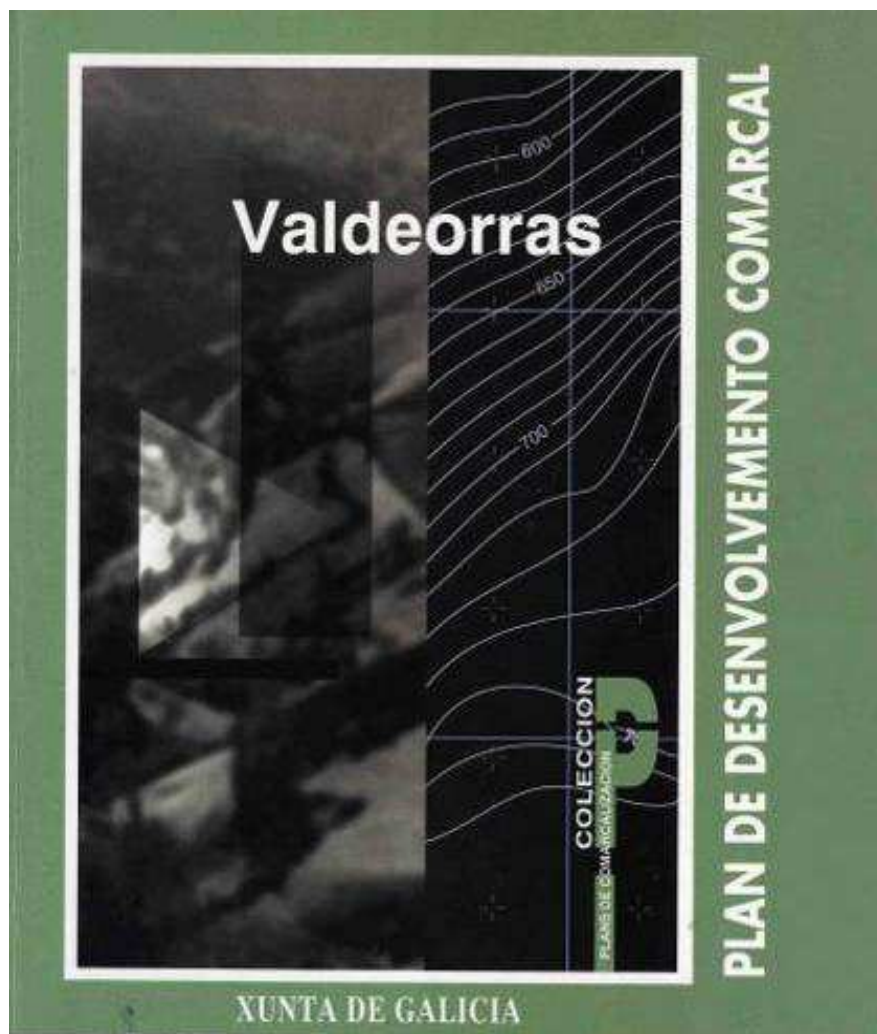
101 De Terán Troyano, Fernando. Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980). Alianza Editorial. Madrid 1982.

Galicia cuando al referirse a los distintos tipos de Comarcas se afirmaba que a las Comarcas Metropolitanas, se les aplicaría el Plan de Desarrollo Comarcal mediante la elaboración del proyecto de directrices comarcales metropolitanas (nótese la analogía con la denominación de las directrices de ordenación del territorio), que servirían para la elaboración del Plan metropolitano de promoción del desarrollo local.

En las Comarcas Urbanas (aquellas en las que el efecto descentralizador de la Ciudad alcanza a toda la Comarca), los planes comarcales respectivos adoptarían la forma de proyectos de desarrollo urbano. En las Comarcas Rururbanas no se hacía referencia específica a un Plan singular sino que se asume el carácter genérico del mismo. En las comarcas rurales el propio texto describe los planes comarcales con los contenidos recogidos en la legislación como planes de dinamización.

Los conceptos y definiciones recogidos para las distintas comarcas, sin encaje legal, dan muestra del deseo de una planificación para las áreas metropolitanas y urbanas que no se define sólo estratégica y que utiliza un lenguaje ambivalente entre los planes estratégicos y la ordenación física del territorio.

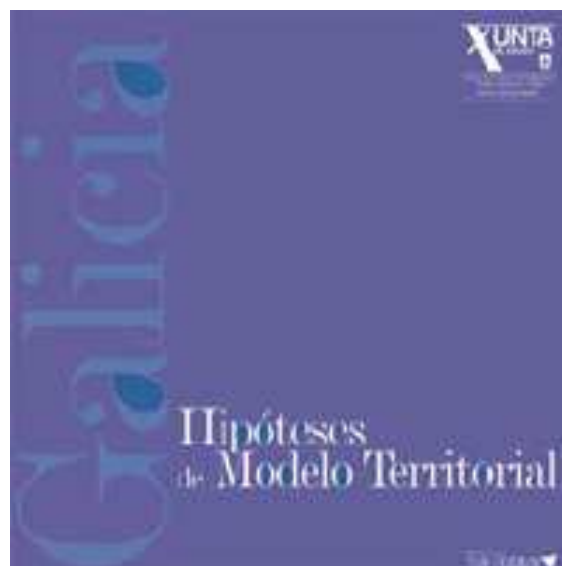
Los planes Comarcales con la configuración propuesta en la ley presentan importantes analogías con los instrumentos urbanísticos de proyectación del territorio de carácter supramunicipal (provincial en la ley de 1956 y supralocales a partir de las de 1976), lo que refuerzan la difusa línea existente entre el Plan de ordenación física y el Plan de carácter socioeconómico si bien esta diferencia debería situarse en el carácter proyectual de ambos.



Esta relación dialéctica tendrá su punto culminante en el primer documento de Directrices de Ordenación del Territorio redactado para Galicia, publicado por la entonces Consellería de Política Territorial, Obras públicas y Vivienda en el año 2003, llamado Hipótesis de Modelo Territorial y que se completará con un documento de Avance de Estrategias, encargados por la Consellería a la empresa vasca Taller de Ideas liderada por el arquitecto alicantino especialista en planificación territorial Alfonso Vegara Gómez. El citado documento que conformó el grueso de las Directrices de Ordenación del Territorio finalmente aprobadas ocho años más tarde, se elaboró en estrecha colaboración con la entonces ya Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Xunta de Galicia, y su entidad instrumental, la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, y en cuyos trabajos participó el

autor de la Tesis. En este documento, de gran valor y oportunidad perdida para la disposición de un modelo de organización territorial coherente y de futuro para Galicia, la organización comarcal, y su materialización a través del Mapa Comarcal y la agrupación de las Comarcas en Áreas Funcionales, se utilizó como matriz de referencia para la ordenación territorial en especial en las áreas rurales, articulando el Plan de Desarrollo Comarcal con los instrumentos de ordenación del territorio

.



Estas referencias a la organización comarcal desaparecerían en los sucesivos documentos elaborados, sobre todo a partir del año 2005 y en el finalmente aprobado. No obstante, la matriz física de base que alumbró el documento se mantendrá como una referencia inmaterial, al margen del conocimiento profundo de su origen en el documento finalmente aprobado.

10.2.2. El modelo teórico de los Planes Comarcales: la distancia de los planes físicos. Los Planes Comarcales como proyecto. Memorias de los planes y Memorias de la Sociedad Comarcal.



Los planes comarcales suponen los únicos documentos de ordenación territorial integral redactados en la escala supramunicipal, en Galicia desde la asunción de competencias en la ordenación urbanística y de planificación del territorio, hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenación del Litoral en el año 2011. Los únicos antecedentes de aprobación de algún tipo de instrumento de ordenación del territorio de carácter no estrictamente municipal, esto es más allá de los Planes Generales de Ordenación Municipal, se referirán a los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal elaborados tras la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de 1995 y dada su proliferación, del Decreto que en el año 2000 regula estos instrumentos con carácter pormenorizado. La proliferación de los mismos, de carácter sectorial refuerza la certeza del abandono estratégico de la administración autonómica gallega de la planificación territorial integrada más allá de la escala municipal dada su dificultad de aplicación en función de los intereses estrictamente locales. Desde este punto de vista los Planes Comarcales aún no concluyendo su tramitación alcanzaron la condición de únicos instrumentos de ordenación integrada del territorio en la escala XXL o supralocal, redactados en el periodo de que comprende los años 1995 a 2011.

El carácter de instrumento de ordenación del territorio de los Planes aparece recogido como una aspiración dentro de los propios documentación de los Planes Comarcales cuando en la introducción del documento del primer Plan publicado en el año 1993 el de la Comarca de Valdeorras<sup>102</sup>, titulada *“La necesidad del Plan de Desarrollo Comarcal”*, y que se mantendrá en los sucesivos documentos elaborados, se afirma *“Todo esto justifica la necesidad de introducir una escala intermedia de planificación entre el Municipio y la Provincia, que*

---

102 VV.AA. “Plan de Desenvolvemento Comarcal. Comarca de Valdeorras”. Ed. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial.

Presidencia. Xunta de Galicia. 1993

*permita descender al detalle que la naturaleza de la geografía gallega requiere”.*

Del análisis de la documentación de los Planes Comarcales, a la escala de la Comarca, se desprende la presencia de dos documentos de relevancia y que se encontrarán en los contenidos de los distintos documentos integrados indiscutidamente en la planificación física esto es en la tradición de la proyectación arquitectónica del territorio: el documento de análisis socioeconómico y un análisis del medio físico.

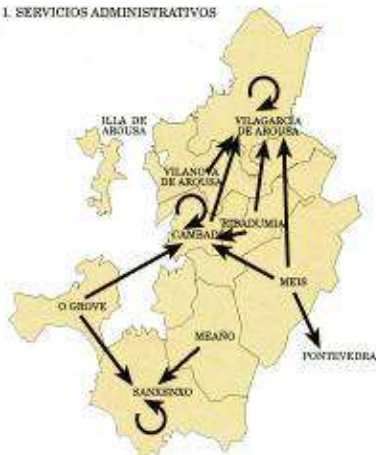
El análisis socioeconómico realizado para los planes comarcales, va a recoger, según lo señalado en la ley y lo recogido en los primeros planes comarcales redactados, en los primeros años noventa y publicados como libros en el año 1993, por este orden los de las comarcas Valdeorras, Ordes, O Deza y A Terra Cha), la siguiente documentación. En primer lugar, en ellos se realizaba un análisis de la integración funcional de la Comarca, y su encuadre territorial. Se incluía un análisis demográfico de recursos humanos comarcales, y del sistema productivo, así como del hábitat y de la calidad de vida. En este último punto se recogían las infraestructuras existentes, la vivienda y el planeamiento urbano, los servicios educativos, sanitarios y sociales, así como los servicios de ocio y el nivel de renta. Finalmente se realizaba una síntesis funcional de la Comarca y se proponían recomendaciones relativas al modelo de desarrollo económico.

## UNIDADES DE RELEVO

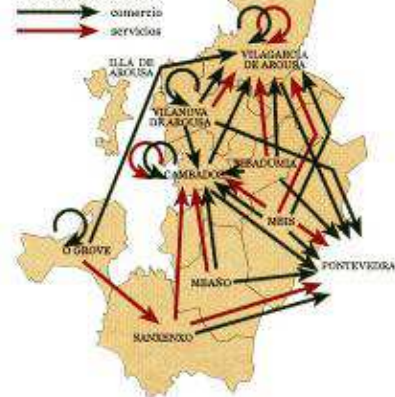


## FLUXOS TERRITORIAIS

### 1. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS



### 2. ÁREA DE MERCADO



En lo referente al estudio del medio físico, denominado, “*los recursos del territorio*”, en él se incluyen estudios previos de reconocimiento con datos de litoestratigrafía, geomorfología, clima, análisis de suelo, y

vegetación. Dentro del mismo apartado, en los llamados estudios de síntesis, se realizaban análisis de riesgos geológicos y de construcción, hidrología, yacimientos mineros y rocas de aprovechamiento industrial, estado de las aguas superficiales, espacios naturales de interés, y productividad forestal potencial. Finalmente, esta información se sintetizaba en conclusiones referidas a los recursos del territorio, a los principales usos del suelo, problemas potenciales detectados, usos potenciales del suelo y una serie de recomendaciones en lo referente a la calidad ambiental y a las posibilidades económicas derivadas de los recursos.

Los apartados descritos forman parte de la documentación obligatoria a incluir tradicionalmente, con estructura similar, en los distintos documentos de proyectación física del territorio de escala supramunicipal e incluso de escala municipal y urbana, como se demuestra en la presente tesis al hacer un análisis histórico de los documentos de escala supramunicipal redactados por la Dirección General de Urbanismo estatal (planes provinciales), en los años sesenta y referidos en los Fundamentos Urbanísticos, e incluso en los contenidos, de forma no exhaustiva al carecer de desarrollo reglamentario, en la legislación gallega de ordenación del territorio en lo referente a los planes directores territoriales, documentos proyectuales de tradición arquitectónica, de escala equivalente a la de los planes comarcales. Incluso los únicos documentos han tenido virtualidad desde el punto de vista de la ordenación del territorio tanto en Galicia, los Planes Generales de Ordenación, coinciden en la presencia de estos contenidos de análisis<sup>103</sup>, aun cuando su escala de proyecto se corresponde con un ámbito territorial de mayor nivel de detalle.

La tercera parte de los Planes, la parte propositiva con estructura estratégica, referida a los objetivos del Plan, recogía los factores diferenciales de la Comarca, los objetivos estratégicos y las acciones de

desarrollo orientadas a la consecución de los objetivos, dimanadas de ellos. Es especialmente relevante el hecho de que finalmente el Plan propone una estructura territorial resultante de la aplicación del Plan materializada en unos documentos gráficos, mapa de escala comarcal que reflejan el modelo ambiental resultante, los recursos potenciales de valor estratégico y la red urbana y estructura funcional del territorio proyectada.

La materialización del Plan se lleva adelante pues, mediante una serie de objetivos enunciados y un número de acciones a llevar a cabo en el horizonte del Plan. Evidentemente, esta estructura no aparta al Plan de su Carácter de Plan de Desarrollo Socioeconómico del ámbito la Comarca sobre la que actúa. Pero el Plan no cierra su actuación en este punto, sino que presenta diversos mapas o planos, en los que se formula a la escala proyectual a la que opera, propuestas de modelo territorial en lo referente al modelo ambiental, de recursos o lo que es más claro, el modelo de red urbana y estructura funcional del territorio Comarcal. Este planteamiento es común a los documentos redactados para la ordenación territorial a esta escala supralocal tanto históricamente a nivel estatal como más recientemente en Galicia.

De lo anterior se concluye que los Planes Comarcales, en la escala territorial de la Comarca, más allá de la adscripción de sus autores o del departamento autonómico del que partieron se integran en la tradición de los planes de proyectación física del territorio sin perder su carácter de planes de desarrollo socioeconómico que conecta con los planes estatales redactados desde 1964. Esta integración disciplinar lejos de suponer una ventaja supuso un problema para su aplicación al no disponer de adscripción a ninguno de los departamentos autonómicos con competencia en la materia.





### 10.2.3.El proceso de elaboración de los Planes Comarcales: Cronología

Manteniendo un proceso de trabajo que es característico a todo el proceso comarcalizador gallego los Planes Comarcales inician su elaboración de manera simultánea al inicio del proceso de Comarcalización. Según lo ya señalado en la resolución de 1991 en la que se fija el inicio de la implantación del Plan de Desarrollo Comarcal se recogía el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de las comarcas, sus contenidos básicos, y se establecían las Comarcas Piloto sobre la que se redactarán los primeros planes. Este hecho se produjo probablemente, en la consciencia de los responsables del Plan de que tan importante para la viabilidad del trabajo, como la definición de todo el aparato legal y de instrumentos que amparasen el proceso y dado su calado, era necesaria la obtención de resultados inmediatos que mostrarán tanto a la población como a los responsables políticos la utilidad del proceso iniciado.

El orden cronológico de la publicación de los veintitrés planes elaborados es el siguientes:

Número ordinal del Plan	Comarca	Fecha de cabecera y Publicación del Plan
1	Valdeorras	1993 (1993)
2	Ordes	1993 (1993)
3	Deza	1993 (1994)
4	Terra Cha	1993 (1994)
5	Terra de Lemos	1995 (1997)
6	Terra de Celanova	1995 (1997)
7	Bergantiños	1995 (1997)
8	O Carballiño	1995 (1997)
9	A Fonsagrada	1995 (1997)
10	A Paradanta	1995 (1997)
11	Tabeiros-Terra de Montes	1995(1997)
12	Ortegal	1995 (1997)
13	Arzúa	1995 (1999)
14	O Ribeiro	1995 (1999)



15	O Salnés	1995 (1999)
16	Melide	1995 (1999)
17	A Ulloa	1995 (1999)
18	Os Ancares	1995 (1999)
19	Terra de Trives	1995 (1999)
20	O Baixo Miño	1995 (1999)
21	A Mariña Occidental*	2005-2006 (2005-2006)
22	Ortegal***	2006 (2007)
23	A Mariña Central**	2006 (2007)

\*Publicado primero como Plan de Desarrollo Comarcal y más tarde como Estudio Territorial.

\*\* Publicados como estudios territoriales.

\*\*\* Ortegal se publicó como Plan en el año 1995 y se reeditó como estudio en el año 2006

Los planes comarcales podrían ser sistematizados, desde el punto de vista cronológico por tanto en cuatro grandes grupos. El primer grupo se correspondería con el periodo inicial o de definición metodológica. En este grupo que incluiría los planes publicados entre los años 1993 y 94, se incluyen los cuatro planes elaborados para las Comarcas Piloto para la aplicación del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia: Valdeorras, Ordes, Deza y Terra Cha. Estos Planes se caracterizan porque suponen la aplicación estricta de la metodología de trabajo y los procedimientos iniciales establecidos en la resolución de 1991 sobre el Plan Comarcal y que fueron fijados y pormenorizados con posterioridad en la Ley de 1996 de Desarrollo Comarcal. Estos primeros planes servirán para validar y verificar la viabilidad de los instrumentos y principios que la ley, que en elaboración en ese momento, proponía poniendo de manifiesto los distintos problemas tanto instrumentales como de tramitación y competencia ya señalados con anterioridad.

Desde el punto de vista de los contenidos, este primer grupo de planes se caracterizaron por el gran rigor de los contenidos teóricos presentados, acordes con la metodología diseñada. El nivel conceptual de los mismos venía avalado por el equipo formado para su redacción. Este equipo contaba con personal propio del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, que estaba dotado de un carácter ampliamente pluridisciplinar, que fue el abordó las tareas de dirección, coordinación,

redacción y supervisión de los trabajos. Contaba además con un equipo de asesores y especialistas en diferentes materias, vinculados a las distintas universidades gallegas constituido por profesores que llevaron adelante labores de supervisión en materias de su especialidad o la redacción de aquellas partes de los planes de su área específica de conocimiento. En estos cuatro primeros planes el equipo estaba constituido por:

Dirección:	Andrés Precado Ledo. Catedrático de Geografía Humana de la USC. Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia
Coordinación:	José M <sup>a</sup> López Vizoso Licenciado en Geografía. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia José Luis López Cousillas. Arquitecto-Urbanista. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia José Figueroa Davila Ingeniero Técnico Agrícola
Colaboradores científicos y asesoramiento técnico	Antonio Vázquez Barquero. Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid. Felipe Macías Vázquez. Catedrático de Edafología y Química Agrícola de la Universidad de Santiago de Compostela Juan Ramón Vidal Romaní. Catedrático de Geodinámica Externa de la Universidad de A Coruña Rosa Calvo de Anta Catedrático de Edafología y Química Agrícola de la Universidad de Santiago de Compostela.
Equipo de Redacción	
Análisis socioeconómico	Montserrat Villarino Pérez Profesora Titular de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela. Pablo García Pita Geógrafo Antonio Doblá Adán Geógrafo
Recursos del territorio	Román Montesinos López Catedrático de Paleontología de la Universidad de A Coruña Antonio Martínez Cortizas Profesor Titular de Edafología y Química Agrícola Universidad de Santiago de Compostela Juan Loureiro Grandal. Geólogo. Gabinete de

	Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Adolfo Cano Guervós. Biólogo Jorge Yepes Temiño. Geólogo. Matilde Urrutia Mera. Bióloga.
Sistema de Información Geográfica:	Manuel Gallego Priego. Ingeniero técnico topógrafo. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia.
Base de datos e informatización:	José Angel Veiga Abeledo. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Ramón Huidobro Vega. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Eugenio Caeiro González. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia.
Delineación y cartografía:	Antonio Maneiro Vila. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Jorge Calenti Arribe. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Rafael Ballester Medina. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. M <sup>a</sup> Victoria Magdalena Vidal. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia. Fernando García Pazos. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia.

Del análisis de este equipo se concluye en primer lugar la presencia de un alto número de especialistas en las materias objeto de análisis, con seis catedráticos universitarios de un total de veintiséis integrantes del grupo, lo que supone una ratio del 23,08 % sobre el total, dos profesores titulares de universidad (7,69 %) y al menos once titulados superiores en diversas especialidades (42,30 %). En total se plantea un equipo en el que los titulados superiores con participación efectiva en la realización del Plan Comarcal supone el 73,07 % del total. Este hecho garantiza el fondo de conocimiento de los documentos elaborados. En segundo lugar destaca la proporción de geógrafos sobre el total de los titulados superiores, lo que orientará los documentos resultantes, si bien este hecho se ve matizado por la presencia en los cargos de coordinación del Plan de un arquitecto urbanista con rango de director técnico dentro del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial y de un ingeniero agrícola especializado en planificación y desarrollo agrario. En

tercer lugar y de gran importancia cabe destacar la presencia en el equipo de hasta doce especialidades disciplinares distintas. Este hecho generó unas dinámicas de trabajo que permitieron a los planes superar en muchas ocasiones lo disciplinar para producir resultados que en gran medida se apartan de la ortodoxia de la identidad de una única materia para avanzar en la transdisciplinariedad de un documento que participa de diferentes saberes con identidad propia, mediante un proceso de trabajo de interés metodológico.<sup>104</sup>

El segundo grupo se corresponde con aquellos planes que fueron publicados entre los años 1997 y 1999. Se trata de un periodo que podríamos calificar como de madurez en el que la metodología de trabajo se encuentra definida y el trabajo se centra en la producción de un número mayor de documentos. En total abarca un número total de quince planes y entre ellos cabría una subdivisión entre aquellos publicados hasta 1997 y los publicados hasta 1999.

En este grupo de planes se produce la transformación del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia, en Secretaría General y en el año 1994 se crea como sociedad instrumental para la prestación de servicios la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia adscrita a este departamento de la Xunta. Es el personal del Gabinete adscrito ya a este último organismo, el que iba a llevar adelante a partir de entonces la elaboración de los documentos en su integridad internalizando los procesos, con la metodología ya definida en la etapa anterior, y contando con consultorías externas cada vez mas espaciadas en el tiempo.

El cambio de la composición del equipo aparece recogido en el siguiente cuadro:

---

104 VV.AA. "Plan de Desenvolvemento Comarcal. Comarca de Valdeorras". Ed. Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Presidencia. Xunta de Galicia. 1993

Dirección:	Andrés Precado Ledo. Catedrático de Geografía Humana de la USC. Director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia
Coordinación:	José Figueroa Davila Ingeniero Técnico Agrícola. S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia
Equipo Realizador	
Análisis socioeconómico	Montserrat Villarino Pérez Profesora Titular de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela.
Recursos del territorio	Juan Loureiro Grandal. Geólogo. S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia Felipe Macías Vázquez. Catedrático de Edafología y Química Agrícola de la Universidad de Santiago de Compostela Antonio Martínez Cortizas Profesor Titular de Edafología y Química Agrícola Universidad de Santiago de Compostela Adolfo Cano Guervós. Biólogo
Sistema de Información Geográfica:	Manuel Gallego Priego. Ingeniero técnico topógrafo. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia.
Base de datos e informatización:	Berta Román Díaz, S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia Antonio Quintana García, S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia José Luis Dorrego Taín, S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia Ramón Huidobro Vega, S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia .
Delineación y cartografía:	Antonio Maneiro Vila. S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia María José Precado López. S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia
Coordinación editorial	Eugenio Caeiro González. S.A. para o desenvolvemento Comarcal de Galicia

Del análisis del equipo referido se deduce una pérdida de peso de las consultorías externas vinculadas a la Universidad, hecho lógico derivado de la creación de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, el mantenimiento de un alto porcentaje de titulados superiores en el

equipo de redacción y de la interdisciplinaridad, aún con el descenso del número de catedráticos de universidad participantes. Por otra parte aunque no aparece recogido en los créditos de las publicaciones es importante señalar el incremento del equipo técnico y la interdisciplinaridad que la Sociedad Comarcal aporta en ese momento a los Planes. Con un Sistema de Información Territorial de Galicia ya asentado en el año 1997, los arquitectos del área de proyectos, entre los que se encuentra el autor que continúan aportando una visión física de la planificación a los documentos y los gerentes de cada Comarca titulados superiores en diferentes especialidades, configuran un cuadro de un proyecto ya maduro (la Ley de desarrollo Comarcal había sido aprobada en el año 1996), y participarán en la redacción de los planes en esta etapa con diferentes grados de implicación, aportando a los mismos una visión global sobre el territorio desde la especificidad disciplinar integrada en un equipo amplio.

Esta estructura de trabajo y de equipo se va a mantener estable con algunas bajas e incorporaciones hasta la publicación del segundo subgrupo dentro de esta etapa de madurez. De todos modos no se produce en la estructura metodológica de elaboración de los planes cambios de relevancia, más allá de la aparición nuevos miembros del equipo para paliar el incremento de actividad que había registrado la Sociedad Comarcal en el periodo de máxima actividad del Plan de Desarrollo Comarcal, con la salvedad de la novedad en la incorporación en la Coordinación de los planes como adjunto a José Figueroa Davila, de José Antonio Cachaza Pereiro, joven geógrafo Master en Planificación Urbana y Regional.

El tercer grupo de los planes redactados, dentro del periodo cronológico objeto de estudio abarcaría tan solo un Plan, el de A Mariña Occidental, publicado en el año 2005 (aunque con las mismas características y ya no como Planes sino como Estudios Territoriales se habían de publicar nuevamente el de A Mariña Occidental y dos más, la reedición del número 19 de Ortegal y el de A Mariña Central). En este

último periodo, que podríamos calificar de decadencia, se había perdido la coherencia intelectual que había alumbrado los planes anteriores, si bien en los últimos del periodo anterior ya con carácter arqueológico. Los títulos de crédito del equipo que materializa el Plan, mantienen al personal interno de la Sociedad Comarcal pero curiosamente ya no existe responsable de la dirección y/o coordinación de los mismos, lo que refleja la ausencia de dirección sobre un trabajo sobre el que ya en ese momento se ha perdido la fe institucional.

#### 10.2.4. Los resultados de la aplicación de los Planes Comarcales.

Como se ha señalado, los documentos de los Planes Comarcales elaborados, nunca alcanzaron virtualidad normativa al no completarse, apenas iniciada, su tramitación. Por tanto, y a diferencia de lo que había ocurrido con los Planes de Desarrollo Económico y Social de los años sesenta, (cuyo contenido, publicado en el Boletín Oficial del Estado era de obligado cumplimiento para los departamentos ministeriales implicados), los planes comarcales publicados como libros entre los años 1993 y 2007, no fueron en la realidad más que documentos de estudio que en el mejor de los casos (sobre todo en los primeros), constituyeron diagnósticos para el desarrollo territorial integrado, de valor en cuanto a sus contenidos pero sin fuerza normativa. Fueron usados por los ayuntamientos de cada una de las comarcas como documentos orientadores que agrupaban datos de distintos planes sectoriales de cada consellería integrándolos en un documento único y por las Fundaciones Comarcales y sus Gerencias como documentos de referencia. Las distintas consellerías de la administración autonómica, más allá del primer grupo de planes redactados, al dejar de funcionar la Comisión de Coordinación no participaron en la elaboración de nos ser en el envío de los datos demandados por los organismos redactores. A la luz de esta introducción el grado de cumplimiento de los objetivos de los Planes



Comarcales, y lo que es más importante la incidencia sobre la ordenación del territorio y el desarrollo de las comarcas en las que se aplicaron, no puede ser comparado en términos de igualdad con los resultados obtenidos en parámetros objetivos de desarrollo por los Planes Económico Sociales de los años sesenta.

A pesar de los condicionantes de partida, la propia Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal, a través de sus memorias bienales, planteó la realización de un análisis de resultados de los Planes Comarcales en las Comarcas en las que estos se aplicaron realizado en base a los instrumentos del Plan autonómico encargados preferentemente de impulsar su aplicación, las Fundaciones Comarcales y en concreto sus Gerencias.

Los datos de cumplimiento de los planes manejados tienen que tener en cuenta dos variables. En primer lugar son elaborados por los propios instrumentos de la organización comarcal, con lo que a ésta le interesa presentar los mejores resultados de actividad posible tanto interna como externamente; en segundo lugar la mayor parte de los objetivos fijados en los planes, implican o directamente son competencia de departamentos distintos de la Administración Autonómica cuando no de distintas administraciones. Siendo los Planes Comarcales, documentos sin eficacia normativa al no haber completado su tramitación, la única posibilidad de las Gerencias Comarcales, de la Sociedad Comarcal o de la propia Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal, de influir en la materialización de los planes, es la vía de la dinamización a través de los contactos establecidos entre los distintos departamentos de la propia organización y los distintos departamentos de las administraciones implicadas lo que evidentemente limitó el alcance de sus actuaciones junto al hecho recogido en diferentes ocasiones en la ley de Desarrollo Comarcal de la ausencia de compromiso ni dotación económica para las acciones instrumentales recogidas en los Planes.

Únicamente existen datos del grado de ejecución de las acciones previstas en los Planes Comarcales referidos a los doce primeros planes redactados, hasta finales del año 1998. Según estos datos, extraídos de memoria del año 2000 de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Xunta de Galicia, el grado de cumplimiento de las distintas acciones y el número de ellas pendientes de ejecutar (matizado por el año de inicio de aplicación), serían las siguientes:

Comarca	Inicio aplicación	Objetivos/Acciones	Acciones		
			Realizadas		Pendientes
Terra Chá	1993	5/43	39	90,6 %	4
Ordes	1993	6/25	23	92,0 %	2
Valdeorras	1993	6/38	34	89,5 %	4
Deza	1993	6/21	19	90,5 %	2
A Paradanta	1995	5/32	26	81,3 %	6
O Carballiño	1995	5/59	45	76,3 %	14
Tabeiros-T. Montes	1995	9/46	33	72,0%	13
T. de Celanova	1995	5/49	42	81,6	7
T. de Lemos	1995	8/41	34	82,9	7
A Fonsagrada	1995	6/47	35	76,5	12
Ortegal	1995	4/35	25	71,4 %	10
Bergantiños	1995	4/34	28	82,4	6

En la propia memoria se establecía que las acciones pendientes, se incorporarían a los planes estratégicos en la segunda fase en una inseguridad en el lenguaje que lleva a obviar en el año 2000 la denominación de Planes Comarcales con el fin de no utilizar el nombre del documento previsto en la ley. De los resultados obtenidos se concluye un alto grado de ejecución de las acciones previstas en los planes por encima del 70 % en todos os casos, que aunque corregido con las variables señaladas al inicio, probablemente fue obtenido en base al realismo de las acciones propuestas basadas en los estudios informativos aportados, en el conocimiento de las previsiones de actuación de los distintos departamentos y administraciones implicados, y a los procesos de participación establecidos para la elaboración de

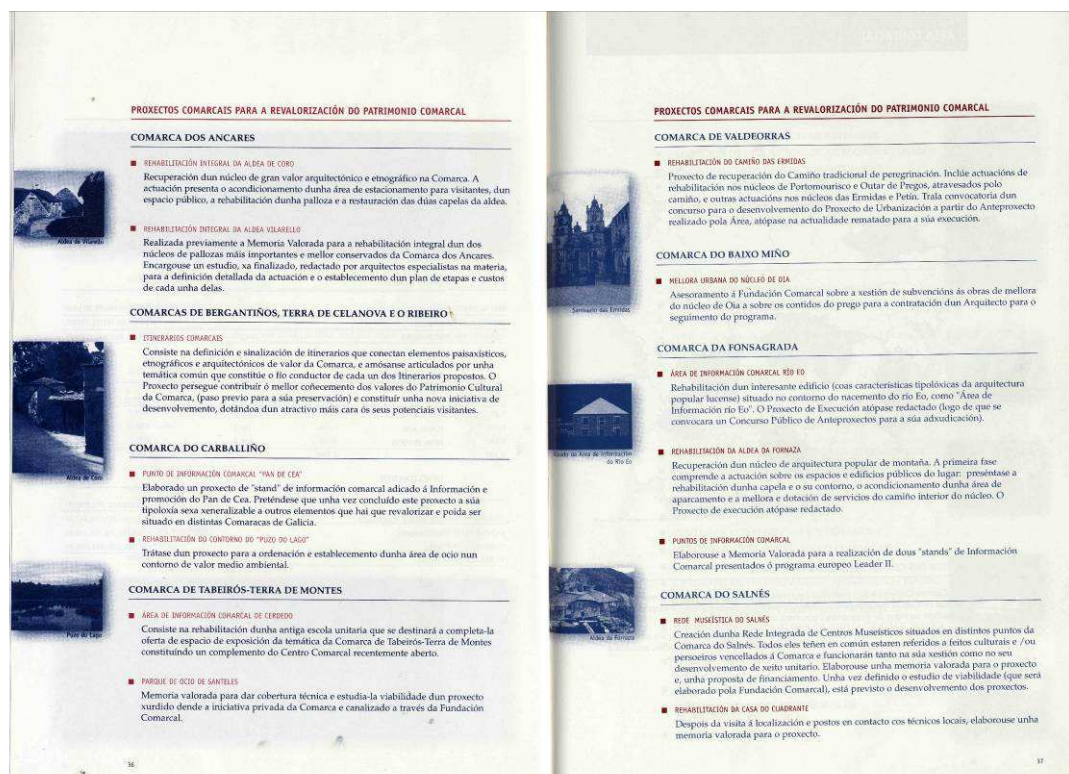
los planes que generaron un alto grado de consenso en la propia Comarca sobre sus objetivos.

Del análisis pormenorizado de los datos se obtiene que en cuatro comarcas el porcentaje de ejecución se sitúa entre el 70 y el 80 (33,33 %), en cinco entre el 80 y el 90 % (41,67 %) y en 3 el porcentaje es superior al 90 % (25 %).

Tema clave para valorar la incidencia sobre el desarrollo de las comarcas en los que se aplicaron lo Planes Comarcales hubiera sido la definición de indicadores que permitiesen objetivar el valor relativo que las acciones llevadas a cabo por las Fundaciones Comarcales tuvieron. La definición de estos indicadores no se llevó a cabo (aún cuando Europa así lo demandaba), por dejadez, por el establecimiento de otras prioridades o por el temor al resultado, más allá de la aplicación de indicadores genéricos para cumplimentar cuestionarios de iniciativas europeas.

Los Planes Comarcales tuvieron un carácter absolutamente autónomo de los Planes Físicos en la realidad. Si en entornos urbanos de alto potencial socioeconómico, Plan Estratégico y Plan Urbanísticos, programa de actuación y formalización de ese programa, pueden caminar como documentos paralelos, en entornos rurales, de la ruralidad contemporánea descrita en la tesis para Galicia, ambos hubieran debido ser planteados como documentos únicos e integrados que permitan la multiplicación de sinergias. La cuestión de la escala se plantea también como una variable determinante, al ser los planes estratégicos en la escala supralocal los que inciden en la formalización territorial sin disponer para ello de voluntad formal, hecho esto que sin embargo estaba en el fondo de los Planes Comarcales.

## 10.3. Los Proyectos Comarcales



En el marco del proceso de comarcalización surgió la necesidad de dar cobertura técnica a través de la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia a iniciativas de carácter comarcal que surgidas en el territorio y recogidas en los Planes de Desarrollo de cada Comarca, se debían materializar en proyectos arquitectónicos de escala supralocal, en la escala XXL, bien por su ámbito de incidencia bien por su escala territorial. Estas iniciativas, dado el carácter del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y de los Planes Comarcales, tenían carácter diverso desde el punto de vista del objeto de proyecto, pero presentaban la característica común de que no estaban referidos a actuaciones exclusivamente físicas, sino que llevaban aparejada a la actuación arquitectónica, un diseño de la misma como instrumento para el desarrollo del territorio en el que se producían, generando plusvalía de desarrollo territorial. Se trataba de proyectos que en términos físicos pretendían la reactivación del paisaje, y en términos socioeconómicos se integraban en el marco del Desarrollo Local, según

las teorías expuestas en los Fundamentos Planificatorios de la tesis. Al igual que ocurrió con los Centros Comarcales, y basándose en las referencias históricas analizadas para otras organizaciones territoriales, (la Parroquia, el Municipio, el partido judicial o la Provincia), la Arquitectura se convierte en materialización de un proyecto, elemento de comunicación del mismo, en este caso la comarcalización, a través de su entendimiento como lenguaje y resolución de problemas funcionales de una comunidad territorial.

Si, en términos de intervención en el territorio municipal y de la Ciudad la teoría ha establecido la complementariedad de la intervención a través de los planes físicos de ordenación (planeamiento general y de desarrollo) y el proyecto urbano para garantizar la calidad final del espacio arquitectónico resultante, a la escala supralocal<sup>105</sup>, los proyectos a los que nos referimos se propusieron complementarios de los Planes Comarcales y estaban encuadrados en las acciones encaminadas a conseguir los objetivos estratégicos de los mismos, que desde el punto de vista de los contenidos de los planes se encontrarían en la tercera y última parte de ellos: las acciones de desarrollo comarcal.

Dentro de la filosofía del Plan, estos proyectos se orientaron fundamentalmente desde el punto de vista tipológico a la rehabilitación territorial, a la rehabilitación del patrimonio arquitectónico local y a la puesta en valor del paisaje rural, entendido como territorio hibridado.

El Plan Comarcal propuso, en los años noventa, la puesta en valor de los recursos locales, elementos que en el campo del patrimonio construido se encuentran alejados en muchos casos del concepto de monumento, pero que son propios y diferenciadores de cada Comarca, tanto para

---

<sup>105</sup> Dalda Escudero, Juan Luis et al. En "Memoria del Plan Xeral de Ordenación Municipal de Santiago de Compostela". Redactado por Oficina de Planeamiento. Santiago 1989. y Caridad Graña, Juan A. y López Yáñez, J. Isidro en "Memoria del Plan Xeral de Ordenación Municipal de Sarria". Redactado por Oficina de Arquitectura, Urbanismo.& Planificación. Sarria 2004.

sus habitantes, en un proceso de “autoidentificación”<sup>106</sup>, como para los visitantes, entendiendo el territorio como recurso, en el que el turismo rural emplea como material básico de actividad el paisaje.

En este modelo, en el que el territorio es objeto central de actuación, bien a través de propuestas propias bien a través de la canalización o la dotación de sentido proyectual de conjunto a las realizadas por otros departamentos de la administración o los particulares, se propone una idea global que, en la escala de Galicia esto es en la escala del Plan y de su materialización en el Mapa Comarcal, se plasma en su entendimiento como territorio museo. Pero este territorio, que es desde el punto de vista formal, básicamente rural o rururbano, no ya como en la primera mitad del siglo XX sino, con las características establecidas en los Fundamentos Territoriales de la presente tesis, un territorio hibridado que en la materialización del Plan debe ser activado, llevando adelante actuaciones de restauración, rehabilitación y puesta en valor del paisaje y el patrimonio, y para ello se establecen como instrumentos las actuaciones de proyecto urbano y territorial, complementarias de la planificación. En esta estructura conceptual se enmarcan las actuaciones de los Proyectos Comarcales y como veremos en el siguiente capítulo, de los Centros Comarcales.

La materialización de este modelo de complementariedad entre las actuaciones físicas y planificadoras (en especial en lo referente a la importancia de la planificación física tradicional como única referencia con tradición planificatoria institucionalidad e interiorizada en Galicia a través de los planes generales y de desarrollo municipales), en la dirección de generar urbanización o colonización en el sentido cerdiano del término, a veces no fue claramente percibida por algunos de los responsables del proyecto Comarcal, bien por procedencia disciplinar, bien por la propia dificultad que de coordinación

---

<sup>106</sup> El concepto de *autoidentificación* fue propuesto por Manuel Fraga en los años noventa como construcción teórica alternativa al de *autodeterminación*, defendido por el nacionalismo.

institucional competencial suponía, o incluso, y no menos relevante, por la escasa dotación presupuestaria que sobre todo para la materialización de actuaciones de proyecto urbano y territorial se asignaban directamente desde el propio Plan Comarcal. En otro orden de cosas la limitación presupuestaria que permanentemente llevó asociada el Plan Comarcal en lo referente a las actuaciones físicas dio lugar a que los proyectos territoriales persiguieran un cierto carácter demostrativo, a modo de manual de buenas prácticas, carácter que imbuía todas las actuaciones del Plan, de manera que establecieran por un lado pautas de cooperación intermunicipal en un territorio de tanto minifundio físico y mental como el de Galicia de la segunda mitad del siglo XX y por otro pautas de calidad proyectual y arquitectónica en las actuaciones propuestas, que no eran todavía generalizadas en las actuaciones públicas y privadas, al no entender la calidad territorial como valor a mantener.

Desde el inicio de la puesta en marcha del proceso de comarcalizador a finales del año 1990 y con el establecimiento de las Comarcas Piloto para su aplicación, los distintos ayuntamientos y agentes locales implicados, intentan a través de los Planes Comarcales y las Fundaciones Comarcales, conseguir la ejecución de determinados proyectos de rehabilitación y puesta en valor de espacios naturales y construidos, edificios, rutas, etc., que se consideraron de interés para cada ayuntamiento. Estas demandas locales, chocarán con la ausencia de dotación presupuestaria para actuaciones físicas, ya señalada, que en el año 1996 se consolidará definitivamente, con las distintas referencias realizadas por la ley 7/1996 de Desarrollo Comarcal de Galicia, en este sentido. Esta situación supone una clara diferencia de las posibilidades de transformación del territorio inherentes al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia en relación a lo sucedido con los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social de los años sesenta, en los que las inversiones previstas aparecen cuantificadas, con



presupuesto asignado pero no definidas formalmente a nivel proyectual.

El cauce dado por la dirección del Plan de Desarrollo Comarcal a estas peticiones locales se plantea en términos cualitativos en la estrategia de dar prioridad e incluir en los planes aquellas que presentan escala o incidencia comarcal, e intentar dotar de este carácter a aquellas que se proponen como estrictamente locales, y que sin embargo son relevantes por su interés para afianzar el proyecto comarcal, por su interés técnico o por su relevancia política. La dirección del Plan desde el inicio en los primeros años noventa y teniendo en cuenta los condicionantes señalados, percibe por un lado la oportunidad de visualizar el proceso comarcalizador, cuya utilidad es de difícil digestión teórica por los responsables políticos de la época más preocupados de la consecución de infraestructuras físicas, en una Galicia como se ha señalado en construcción o en deconstrucción, tanto en el eje atlántico, como en especial en el interior, (y que pugnaba por acercarse a los índices de convergencia europea que la alejara de su condición de objetivo 1), que de poner en marcha procesos planificatorios y de ordenación<sup>107</sup>, y de los ciudadanos en general, a través de la utilización de la Arquitectura como lenguaje según lo que hemos visto para otros procesos de organización de la gobernanza territorial, y por otro la utilidad de los propios proyectos arquitectónicos como herramientas para el desarrollo, poniendo en valor los territorios en los que se actúa, en los que en general, una pequeña actuación supone un elevado retorno de plusvalía.

La puesta en marcha de estos proyectos, comienza prácticamente con el inicio del Plan, pero cobra mayor importancia a partir de 1994 con la creación de la Sociedad Comarcal y la incorporación paulatina de un

---

<sup>107</sup> En esto se coincide con el escenario de los años sesenta a nivel estatal con las pugnas señaladas en el primer y segundo planes de desarrollo entre la dirección general de Urbanismo y la comisaría del Plan de Desarrollo, con la clara victoria de la desregulación territorial propugnada por la segunda en aras de un mayor y más rápido desarrollo

equipo de arquitectos a la misma entre los años 1994 y 1997, del que forma parte el autor y que tienen en sus cometidos específicos, junto a la materialización de la red de Centros Comarcales, la responsabilidad de valorar, racionalizar, gestionar, a veces formalizar y supervisar, convirtiendo en proyectos, las ideas generadas en el territorio.

En los primeros años, entre 1994 y 1996, se abordarán pequeños proyectos asumidos con recursos propios, en actuaciones puntuales, de escasa entidad y carácter asistemático. De esta época son los proyectos del Área Recreativa Comarcal de As Ermitas en Valdeorras (1994), y los pequeños proyectos de acondicionamiento paisajístico del Mirador de Santa Irene y Santo Adrián (1995) en Bergantiños, así como algunos de rutas fluviales.



A partir del año 1996 la elaboración de estos proyectos se sistematiza, dentro de la organización comarcal. Desde el punto de vista metodológico, y ante la imposibilidad de disponer de asignación presupuestaria para llevar adelante los proyectos surgidos de las iniciativas comarcales e incorporadas a los planes comarcales se diseña un proceso de trabajo diferente. Una vez surgida la iniciativa y previo filtro por parte de la gerencia comarcal y la aprobación del

Gabinete de Planificación, esta pasaba al departamento correspondiente de obras y proyectos de la Sociedad Comarcal, que procedía a redactar una memoria valorada inicial, que con apoyo gráfico generalmente a nivel de anteproyecto, establecía el diseño de la iniciativa y un presupuesto inicial de la misma. Una vez realizada esta memoria que pasaba a integrarse en un "Banco de Proyectos Comarcales", se planteaba en función de cada proyecto la búsqueda de financiación por parte de diferentes departamentos de la organización, bien transfiriéndole el proyecto a otros departamentos de la Xunta, a otras administraciones, a través de financiación vía fondos europeos orientados al desarrollo rural (entre los años 1994 y 1999 se lleva a cabo el II Programa Operativo Europeo a través de las Iniciativas, Leader II o Proder para el desarrollo rural, algunas de las cuales, gestionan las Fundaciones Comarcales), e incluso intentando la incorporación de fondos privados en un adelanto de lo que con posterioridad será la concertación público - privada para la financiación de infraestructuras públicas. En algunos casos el proceso proyectual continuaba dentro de la propia organización comarcal, mediante la contratación de las asistencias técnicas arquitectónicas externas para la redacción de los proyectos ejecutivos que desarrollaran las iniciativas inicialmente proyectadas de oficio por la organización. Los proyectos redactados, casi en su totalidad planteados en comarcas rurales, lo fueron como en el siguiente capítulo, y referido también a los Centros Comarcales, veremos, por una generación de jóvenes arquitectos formados en la escuela de Arquitectura de A Coruña, como lo eran los que coordinaban el proceso desde la Sociedad Comarcal, con unas características de grupo claramente identificables<sup>108</sup>, y que tuvieron, lejos de los nodos del sistema urbano de Galicia, vinculados en este caso a la actividad del Plan Comarcal, pero

---

<sup>108</sup> Beiras García-Sabell, Daniel, "La construcción del lugar público en la naturaleza". Tesis doctoral en realización. Departamento de Composición. ETS de Arquitectura. A Coruña. 2012

en otros a los proyectos de la distintas consellerías de la Xunta de Galicia (Sanidad, Patrimonio Cultural o Turismo), sus primeros encargos públicos de relevancia arquitectónica. En este punto del esquema de trabajo, el proceso anterior se repetía, pasando a formar parte los proyectos ejecutivos del banco de proyectos para conseguir su financiación a través de otros departamentos de la administración autonómica, otras administraciones o los fondos europeos orientados al desarrollo rural. En esta línea de trabajo se llevaron adelante proyectos por arquitectos externos a la organización comarcal, coordinados en labor de “project management” desde la propia Sociedad. Entre los más relevantes podemos señalar los siguientes, ordenados por orden cronológico:

Comarca	Proyecto	Año	Autores	M*	Ej*	Dep Ej*
O Ribeiro	Itinerario Comarcal	1996	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Sí	Sí	PDC
T. Celanaova	Itinerario Comarcal	1996	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Sí	Sí	PDC
Bergantiños	Itinerario Comarcal	1996	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Sí	Sí	PDC
Valdeorras	Rehabilitación del Camino de As Ermitas	1997	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Sí	No	-
Os Ancares	Rehabilitación integral de la Aldea de Vilarello.	1998	Francisco Jaureguizar Pedro de Llano Placido Lizancos Alfonso Salgado	Sí	No	-
Os Ancares	Rehabilitación del núcleo rural de Coro	1998	José M. Doce	No	Sí	CPTOPV
Tabeiros-T. Montes	Área de Información Comarcal de Cerdedo	1998	Benigno Jaureguizar Samuel Folgueral	No	No	-
A Fonsagrada	Área de Información Comarcal del río Eo	2000	Roberto Suárez	Sí	Sí	Concello
A Fonsagrada	Acondicionamiento del núcleo de A Fornaza	2000	Marta Geada	Sí	No	-
O Salnés	Red Museística	2000	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Sí	Sí	PDC / Concellos
O Carballiño	Punto de Información comarcal de Cea	2000	Servicios técnicos Sociedad Comarcal	Si	No	-

\*109

Un número importante de iniciativas que no alcanzaron la fase de anteproyecto, fueron agrupadas en distintos documentos redactados para el Plan Comarcal, quedándose en una fase preliminar fruto de ideas no desarrolladas. En concreto se puede resaltar el documento llamado “*Una Comarca un proyecto*” del año 2000, redactado por el Área de Obras y Proyectos de la Sociedad Comarcal, en el que se recogen hasta 29 iniciativas, de carácter proyectual para su posterior desarrollo. Los proyectos del “Centro de Interpretación del Bosque”, (Comarca de Ordes – 1997), la “Rehabilitación del Entorno del de Puzo do Lago” (Comarca de O Carballiño – 2002), o el “Parque de Ocio de Santeles” (Comarca de Tabeirós-Terra de Montes – 2002) no alcanzarían sino la fase de memoria valorada.

109

M: Existencia de memoria previa redactada.

Ej: Proyecto ejecutado o no ejecutado.

Dep Ej: Departamento o Administración responsable de la ejecución.

PDC: Alguno de los instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal.

CPTOPV: Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Política de Vivienda.

De los datos expuestos anteriormente destaca en primer lugar el hecho de que la práctica totalidad de los proyectos planteados se refieren a actuaciones de puesta en valor del paisaje, o la restauración y rehabilitación del patrimonio. Este hecho es relevante pues aun cuando se inserta claramente en la filosofía que desde el principio inspira el Plan Comarcal, la intervención sobre el patrimonio cobra especial relevancia tras la visita que en el año 1998 realiza el entonces presidente José María Aznar al Centro Comarcal de Terra de Celanova y que ante la impresión causada por la actuación, provoca una reacción del presidente de la Xunta apoyando este tipo de iniciativas. El apoyo a este tipo de actuaciones, recibirá nuevo impulso con la visita del Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón y Grecia al Centro Comarcal de O Salnés en Cambados en el año 2000. La intervención sobre el patrimonio como recurso para el desarrollo se convertirá en eje central de las actuaciones físicas del Plan Comarcal e inspirará y será inspirado por las políticas generales de la Xunta de Galicia en esos años.

En segundo lugar, se observa por un lado la tendencia a la actuación sobre itinerarios de carácter comarcal. Probablemente se plantean estas actuaciones por tratarse de intervenciones de bajo coste y alto impacto en lo referente tanto a la puesta en valor del recurso patrimonio, como en el fortalecimiento del "espíritu comarcal". La separación de estas actuaciones, como de otras muchas, de los planes físicos de ordenación de escala municipal, dificultó en gran medida las actuaciones previstas, al no ser incorporada la disponibilidad de suelo a las iniciativas que podían haber surgido y no nutrirse los planes comarcales, suficientemente de iniciativas que podía haber tenido carácter local primero y mas tarde comarcal, si bien hay que reconocer que la calidad de la planificación física del momento salvo determinadas excepciones, era bastante deficiente en aquellos ayuntamientos en los que existía, y en casi todos los casos más allá de la clasificación del suelo carecía de contenido propositivo, proyectual. Un

proyecto comarcal que se intentará permanente en esta línea y que materializa, la conexión entre la definición de una nueva estructura de gobernanza territorial y la materialización física llevada a la pequeña escala, es el intento de señalización viaria de los límites comarcales, con carácter sistemático. Este proyecto planteado con insistencia ante las diferentes administraciones competentes, por los instrumentos del Plan Comarcal, no llegara a materializarse, por el carácter simbólico que representaba.<sup>110</sup>

En los proyectos comarcales de intervención sobre inmuebles se generalizó la tipología definida para los Centros Comarcales, pero a escala menor. En general una vez incorporadas las Comarcas al proceso, e implantado el Centro Comarcal en la cabecera Comarcal, algunos ayuntamientos reclaman la implantación de infraestructuras similares para lo que se define con unos edificios similares pero de menor tamaño, que encabezarían, caso de haberse materializado, la trama secundaria de la red, las Áreas de Información Comarcal, situados en los subcentros definidos por el Plan. Se llegaron a realizar dos proyectos los de Cerdedo y Baleira, que no se ejecutaron como tales. En la escala menuda de estos nodos de activación se situarían los Puntos de Información, materializados en infraestructuras temporales, y orientados o bien a un recurso, o a funcionar como tradicionales casetas de información.

---

<sup>110</sup> Solamente se señalaron algunas comarcas en determinados concellos especialmente interesados en el proceso comarcal o en los que el concepto de comarca se encontraba especialmente arraigado, como la realizada de la Comarca de O Deza en la carretera nacional N-525 Santiago Ourense, debido al liderazgo del Concello de Lallín. Fueron los Centros Comarcales los que se señalaron en las carreteras, mediante un proyecto que cuidó el diseño arquitectónico de cada elemento, para dotar de presencia territorial a la comarca.



#### 10.4. Los Centros Comarcales



Los Centros Comarcales han sido analizados ya en capítulos precedentes en su condición teórica de instrumentos operativos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Pero más allá de elementos instrumentales al servicio de un Plan, los Centros Comarcales, fueron la principal materialización física del proceso comarcalizador y por tanto, materialización arquitectónica que hace tangible el proyecto de gobernanza y la nueva organización territorial propuesto para Galicia.

De este modo el Centro Comarcal, como ha ocurrido en todos los intentos de definición de un nuevo modo de articulación territorial, según lo recogido en los Fundamentos Territoriales de la tesis, - la división histórica parroquial medieval con el templo parroquial, la división municipal con el edificio del ayuntamiento, la división en partidos con los juzgados y cárceles de partido, la división en provincias con el palacio provincial del siglo XIX, o la división autonómica del XX, con sus sedes institucionales -, puede ser definido como la materialización física de la Comarca en el territorio.

Los Centros Comarcales van a recibir diversas influencias para su configuración. Desde los pabellones de exposiciones de recursos que en las exposiciones universales, nacionales y regionales han ido definiendo un tipo, desde el siglo XIX, como se ha recogido los Fundamentos Arquitectónicos de la tesis, y que en el año 1992 tenían plena influencia en España con motivo de la Exposición Universal de Sevilla, hasta los diferentes edificios administrativos, de implantación local

(ayuntamientos, gobiernos civiles y sedes de diputaciones), que han dado cobijo a las instituciones locales de los diferentes sistemas de gobierno, o las iglesias parroquiales auténticas materializaciones arquitectónicas de la estructuración tradicional del territorio de Galicia. Los Centros Comarcales son arquitecturas insertas en un proyecto de mayor escala de planificación territorial de Galicia, que no pueden ni deben ser entendidas al margen del mismo, sino en continuidad con él, y que a su vez se relacionan, con la pequeña escala que contienen de manera coherente y sin solución de continuidad. Transversalmente los Centros Comarcales propusieron su conexión con otras actuaciones en el territorio que deberían actuar de manera sinérgica para conseguir el objetivo de la proyectación y el desarrollo integral del territorio en el modo en el que las propuestas utópicas del siglo XIX, presentadas en los Fundamentos de la tesis, proponían la consecución de un modelo perfecto y coherente, una arcadia feliz y acabada, utopía en sentido dinámico aunque finalista en el fondo.

Ante un nuevo modelo de estructura territorial, de gobernanza del territorio, se hacía necesaria la definición de una nueva Institución entendida en sentido kanhiano, en definitiva de un nuevo tipo arquitectónico que formalizase y diese respuesta funcional y constructiva a las nuevas necesidades creadas. La Arquitectura se convierte así no sólo en resolución de problemas de piel sino en una aventura profunda y apasionante que responde no ya a los problemas de forma sino a la misma esencia material. Es el caso del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, su traducción en el Mapa Comarcal y los Centros Comarcales. En su origen, el proceso de definición de los Centros Comarcales puede ser explicado bajo esta premisa, como la progresiva definición de un tipo, definido como una determinada

combinación de firmitas utilitas y venustas vitrubianas<sup>111</sup>, como componente escalar de una estrategia territorial amplia.

La historia de los Centros Comarcales comienza formalmente cuando en el año 1993, ya iniciado el proceso Comarcalizador, y después de un viaje realizado por el director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia, Precedo Ledo y el arquitecto, con rango de subdirector del citado organismo López Cousillas, en pleno proceso de instrumentación del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, para la participación en un seminario en el País de Gales sobre Desarrollo Territorial, ambos regresan entusiasmados por la visita a diversos Centros de Interpretación de Recursos existentes del Reino Unido. Ven en estos centros la posibilidad de materializar un edificio que diese forma a la estrategia de desarrollo comarcal gallega, permitiendo su visualización física.



Esta idea inicial, coherente con los planteamientos teóricos del Plan de Desarrollo Comarcal, motiva el inicio del desarrollo de los trabajos para la definición del programa funcional que deberían cumplir los edificios comarcales. La idea inicial partió, según los modelos observados, de un

---

<sup>111</sup> Alonso Pereira, José Ramón. "Introducción a la Historia de la Arquitectura. Manuales Universitarios. Ed. Universidad de A Coruña. 2001.

pabellón de exposiciones al modo del tipo definido desde el siglo XIX para las exposiciones universales, nacionales o regionales, es decir un edificio contenedor, dotado de una gran sala capaz de albergar diferentes elementos de exposición.



El resto de las dependencias, accesos, servicios y locales auxiliares, quedarían subordinadas a este espacio generador. La característica diferenciadora fundamental, del edificio se centrará no en el contenedor sino en el contenido. Lo que se expone, el *leit motiv* de la

exposición, es no cada uno de los elementos aislados en sí mismos sino el territorio comarcal, en definitiva la Comarca, como realidad existente.



A esta componente expositiva permanente del edificio imaginado, (el centro de interpretación y recepción de visitantes de la Comarca), que se convertirá en una invariante permanente de todos los centros contruidos, se le añadirá una componente administrativo - institucional.

El edificio quiere ser sede de la Comarca y sus instituciones, y así, con el carácter prudente y limitado de quien no quiere sembrar discordias con otras administraciones, formarán parte del programa inicial del edificio otro de los instrumentos permanentes del Plan de Desarrollo Comarcal en el año 1993 todavía en proceso de definición, la Fundación Comarcal, para lo que se habilitará una sala de reuniones, que se deberá formalizar alrededor de una mesa con capacidad al menos para cada uno de los miembros natos de su patronato. A partir del tamaño de esta mesa se definirá el espacio de la Sala de Juntas de los Centros, foro de reunión del Patronato de la Fundación. El despacho de la Gerencia Comarcal y el espacio administrativo asociado, previendo el crecimiento de las tareas encomendadas a la Comarca, completaban el programa administrativo inicial diseñado para la sede Comarcal.

Las sedes de las instituciones Comarcales Catalanas, en concreto las de la Comarca de Osona, son visitadas por una representación del proyecto Comarcal Gallego en el año 1993. Los edificios sedes de las instituciones Comarcales en Cataluña, sin ser extrapolables ni mantener una influencia tipológica directa sobre los gallegos, dado su peso administrativo sí que tendrán influencia en la definición del área institucional de los mismos.

Frente a lo que ocurría con el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1963 la preocupación transversal por lo cultural del Plan de Desarrollo Comarcal, lleva a la incorporación junto a la exposición permanente de un espacio orientado a la posibilidad de albergar en la Comarca donde se instala el Centro, de un espacio de exposiciones temporales en el que los artistas locales pudiesen mostrar su obra en un espacio de una cierta dignidad y que además permitiera la recepción de muestras itinerantes mantenidas por las instituciones culturales de Galicia. Esta posibilidad veinte años después del inicio del proceso comarcal común en gran parte del territorio rural de Galicia, no era general a principios de los años noventa.

En un intento de que los Centros se convirtieran en nodos de innovación y difusión del desarrollo, el programa inicial de los Centros Comarcales incorporó además una cafetería-adega orientada a la degustación y promoción de los productos locales. Esta infraestructura debía además constituir un servicio al Centro a la hora de atraer actos y eventos. Es importante recalcar en este punto que los Centros Comarcales al igual que los Pabellones de las Exposiciones, no se conciben tan sólo como sedes institucionales sino como lugares de intercambio, impulso e innovación, centros de negocio en los que los distintos espacios proyectados (en especial el área administrativa), debían de funcionar con carácter polivalente como elementos de servicio para los productores y empresarios locales que en el espacio rural de la Galicia de principios de los años noventa, ya tienen importantes necesidades de servicios e instalaciones pero que en gran medida no disponen de aquellos que un centro de negocios ofrece.

De esta manera, el programa funcional que materializará el primer Centro Comarcal proyectado con carácter experimental, el Centro de Exposición y Dinamización de los Recursos Comarcales de la Comarca de O Deza en Lalín, inaugurado el 12 de septiembre de 1995, se estructurará en las siguientes áreas diferenciadas:

- Recepción Información.
- Área de Exposiciones Permanentes
- Exposiciones Temporales
- Sede de la Fundación Comarcal
- Sala de Juntas
- Despacho de Gerencia
- Puestos de administrativos.
- Cafetería-restaurant.

En este proceso de definición del programa de los Centro Comarcales, que en su versión inicial se puede considerar rematada entre los años 1993 y 1994, participa un importante número de profesionales, de formación diversa: políticos, arquitectos, geógrafos, ingenieros, agentes



de desarrollo local, integrados en el equipo de trabajo generado para llevar adelante el proyecto comarcal gallego. Todos ellos trabajaron con el planteamiento común de llevar adelante una obra arquitectónica insertada en un proyecto mas amplio, con el objetivo de establecer las características de la *utilitas* de los Centros, dentro de una metodología de trabajo transdisciplinar, que mantendrá en todo el proceso la unidad proyectual mas allá de la unicidad de autor, en un planteamiento contemporáneo del hecho proyectual.

Avanzando en el citado proceso, el entonces Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial encarga un estudio inicial que recogiera las características arquitectónicas que podría presentar un edificio de las características programáticas definidas, y que (según el proceso comarcalizador en curso) se instalaría en alguna de las Comarcas establecidas como Piloto. Lo redactarán dos jóvenes arquitectos formados en la Escuela de Arquitectura de Navarra, radicados en Pontevedra y que tendrán una importante participación en la proyectación de un buen número de Centros Comarcales, José Luis Basanta Cillero (n. 1961 - t. 1993) y Ángel Velando Rodríguez (n. 1966 - t. 1993). En este documento se recogían los primeros esbozos de lo que posteriormente sería el primer Centro Comarcal construido y que marcaría una línea proyectual de fraccionamiento volumétrico y apuesta por la búsqueda de un edificio escaparate, que fijará una de las corrientes tipológicas que definirían los Centros Comarcales posteriores.

El programa diseñado inicialmente, se encontrará en constante revisión y reformulación, en los sucesivos edificios proyectados hasta completar los diecisiete centros construidos hasta el año 2011, al final del proceso. Esta revisión continua de procesos será asimilable al resto de los procedimientos vinculados al proyecto comarcalizador gallego y constituirá una de sus principales debilidades.

Casi con carácter inmediato a la definición de este primer programa para los Centros, comienzan a aparecer elementos para su

reformulación. La primera realizada antes de la conclusión del primer Centro Comarcal en Lalín, la constituyó la incorporación de un área de exposición y comercialización de productos comarcales de calidad: una tienda de productos, que pretendía dar respuesta en su momento a la debilidad detectada en los productos locales de Galicia en relación a su alta calidad inherente frente a la baja calidad de marca, valor añadido y dificultades de comercialización. Este intento generará diferentes dificultades e incluso discusiones internas dentro del equipo que lleva adelante los Centros, al enfrentarse con las dificultades reales para la materialización de la idea, de almacenaje y distribución del producto, en edificios siempre de tamaño y coste muy limitado. Finalmente la idea inicial del área de exposición y venta en los primeros centros comarcales, Deza, Trives, Bergantiños, Lemos y O Salnés, se materializará fundamentalmente como escaparate de producto estableciéndose a través del personal del Centro acceder a los canales de comercialización, contando para ellos con profesionales externos especializados que aportaron la mejora de la imagen de marca y presentación de estos productos tradicionales.

En el año 1996 se incorpora al programa de los Centros en curso un área específica de acceso a las nuevas tecnologías de la información entonces emergentes, a través de la presencia del denominado CETADEC (Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal) en los mismos. Para ello se habilitó un espacio que albergaría terminales de acceso a una plataforma de comercio electrónico que pretendía dar salida a los productores locales a través de Internet, orientada como es evidente a proporcionar al territorio rural capacidades que desde la empresa privada son difíciles de materializar. En el año 1996 la ausencia de soporte de transmisión de datos de banda ancha en el rural gallego (aún hoy en gran medida asignatura pendiente de Galicia), obligaba a que iniciativas de este tipo junto al acceso a Internet de calidad, o la posibilidad de acceso a videoconferencia, tuviese que tener lugar a través de edificios públicos y de la red institucional de la Xunta de

Galicia. Estos servicios obligaron a incorporar en los programas de los Centros Comarcales un lugar formalizado y dotado como tal, de acceso a las nuevas tecnologías que, bajo la supervisión del personal del centro, permitiera su uso por los particulares, empresarios e incluso instituciones locales, así como la habilitación de espacios auxiliares para la implementación de los equipos necesarios.

El programa de los Centros, en la definición del tipo, continuó evolucionando en el tiempo. Los resultados desiguales obtenidos por las cafeterías – restaurantes, - excelentes en Celanova o Ordes, limitados en O Salnés y Terra de Lemos, e inexistentes en Bergantiños o Terra de Trives -, llevó a la modificación de este servicio en el programa de los edificios, desechando esta parte del programa en los que a partir del Centro Comarcal do Ribeiro se proyectaron, y reconvirtiendo las existentes en los ya materializados. Este hecho y las crecientes demandas de realización de cursos de formación en los Centros Comarcales motivará la aparición de un aula docente en los últimos Centros proyectados, desde el propio de O Ribeiro hasta los de Caldas y A Mariña Central que no culminan su puesta en servicio de modo formal.

Este recorrido por la evolución programática de los Centros Comarcales, nos muestra no sólo la variación de la *Utilitas* de los mismos, en un proceso dinámico, sino también las dudas del proceso de comarcalización en la búsqueda de su propia identidad competencial, cargando el acento funcional de los edificios en el tiempo, desde el año 1993 en que comienza el diseño del primero hasta el año 2011 en el que finaliza el análisis del proceso y el proceso mismo, en aquel carácter de mayor oportunidad para el proyecto Comarcal y para las peculiaridades de cada Comarca.

Como es evidente, no todas las piezas de programa descritas aparecerán en cada Centro Comarcal. Necesidades específicas de cada Comarca, edificio de nueva planta o rehabilitación, disponibilidad presupuestaria o características específicas del

emplazamiento concreto, determinarán una materialización proyectual u otra, en un proceso de adaptación continua del tipo.

10.4.1. La utilización del lenguaje en los Centros Comarcales: proceso de selección de arquitectos.

Los Centros Comarcales fueron la materialización de una idea para el desarrollo local de aquellas áreas más atrasadas de Galicia<sup>112</sup>. Se trataba en su concepción, de llevar la modernidad a los lugares de Galicia más alejados de ella. La modernidad entendida como la inserción de los territorios gallegos en el dinamismo del mundo contemporáneo sin la pérdida de sus valores tradicionales. El Plan Comarcal utilizó la Arquitectura de los Centros Comarcales, como ha sido utilizada a lo largo de la historia, a modo de herramienta al servicio de esa idea, una herramienta al servicio de la política en el mejor sentido de la palabra. Si a principios de los años noventa Galicia proyectaba y construía sus instituciones autonómicas, (discutidas por los arquitectos entonces implicados en la vida del país en el Congreso de Arquitectura Institucional celebrado en Santiago de Compostela en 1991), convirtiendo a Santiago en centro real del país de los mil ríos, y transformándola de villa central en Ciudad capital, comenzó a proyectar y construir también, de manera más lenta, las instituciones para un proyecto de país que transformara el territorio a través de las Comarcas. Si para la definición de las instituciones de su capital y la propia proyectación de la misma, llamó a los mejores arquitectos gallegos y foráneos de una generación entonces en plena madurez (Julio Cano Lasso , Andrés Fernández-Albalat Lois, Albert Viaplana, Álvaro Siza Vieira, Norman Foster, John Hejduk, Josef Paul Kleihues,

---

<sup>112</sup> Según lo recogido en múltiples ocasiones en diferentes documentos del proceso comarcalizador, la apuesta cultural materializada por la arquitectura, trataba de llevar la modernidad a aquellos territorios rurales del interior de Galicia a veces tan alejados de ella.

Giorgio Grassi, Vittorio Magnano Lampugnani, Manuel Gallego Jorreto, Xerardo Estévez Fernández, Alberto Noguerol Díaz, Andrés Reboredo Santos, Juan Luis Dalda Escudero etc.), para la proyectación de los edificios que materializaban los Centros Comarcales se utilizó una estrategia distinta.

Los primeros cinco primeros Centros son resultados de encargos directos realizados a arquitectos con distinto grado de vinculación con los responsables del proyecto comarcal. El proyecto del Centro Comarcal de O Deza lo será a los autores del referido trabajo de definición de características tipológicas de los centros, José Luis Basanta y Angel Velando, el de Bergantiños al entonces joven titulado de la Escuela de Arquitectura de A Coruña, Francisco Javier Amenedo (t. 1992), el de Terra de Lemos al también joven titulado, pero por la Escuela de Arquitectura de Harvard, José Luis Gahona (n. 1968 - t. 1994) y al arquitecto pontevedrés formado en A Coruña Jaime Rodríguez (t. 1987), el de Terra de Trives a la pareja constituida por Joaquín Fernández Madrid (t. 1972) y Pedro Iglesias (t. 1987) y finalmente el de O Salnés en Cambados, de nuevo a los navarros Basanta y Velando.

A partir de éste, los siguientes edificios con carácter general, serán resultado de concursos de proyectos, antes incluso de que la ley de contratos del sector público recogiera esta figura. Ello posibilitará la incorporación al proyecto y a la materialización de los Centros, de una nueva generación de arquitectos, en general formados en la Escuela de A Coruña, titulados a partir de 1990, que comienzan en los centros Comarcales su andadura profesional o que encuentran en ellos la posibilidad de acceder al encargo público. Esta dinámica generada desde la gestora de los Centros, la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, permitirá estudiar a la luz de los proyectos materializados pero también de las propuestas presentadas a los sucesivos concursos, la producción arquitectónica en Galicia de toda una nueva generación de arquitectos, que en el año 2011 se

encuentran en su madurez profesional, en el proceso de acceder a ella o que quedaron en el camino de alcanzarla.

El proceso de la construcción arquitectónica de Galicia en los años noventa desde su Capital y sus instituciones, hasta las Comarcas y los Centros Comarcales puede ser definido al igual que el propio Plan Comarcal, como un proyecto intergeneracional, en el que es la última y la más joven, de tres generaciones sucesivas, la que proyecta y ejecuta los edificios en las Comarcas.

Así el Centro Comarcal de Terra de Celanova ubicado en la Torre Medieval de Vilanova dos Infantes, fue obra de Manuel Freire (f. 1989) Roberto Rodríguez (f. 1992) y Javier Vázquez (f. 1990), el de Tabeirós – Terra de Montes en A Estrada, del equipo formado por Xan Casabella (n. 1951 - f. 1981), Xosé Díaz (n. 1961 - f. 1992) y Manuel Fernández González (n. 1965 - f. 1994), el de O Carballiño, de José Luis Basanta y Angel Velando. El Concurso para este último se llevó adelante conjuntamente con el que eligió, para el Centro de A Paradanta en Pontevedra, la propuesta de edificio–anuncio de Mauricio Bertet, José Luis Gahona, Eduardo Miralles y Hayden Salter. El Centro Comarcal de A Mariña Occidental en Viveiro, que supuso un cambio de concepción tipológica de los Centros, realizando una apuesta por la apertura a nuevas y más arriesgadas propuestas arquitectónicas, fue obra de la pareja de arquitectos formada por Enrique Blanco (f. 1997) y Patricia Sabín (f. 1997). El centro Comarcal de Ordes de nuevo sería realizado por José Luis Basanta y Angel Velando al igual que el de a Ulloa, este último y dadas las premuras de los plazos para su materialización fruto de una adjudicación directa. El Centro Comarcal de O Ribeiro en Ribadavia, fue el resultado de un concurso ganado por el equipo de arquitectos constituido por Xose Carlos Martínez (f. 1995), Ángeles Santos (f. 1995) y Carmen Ruiz (f. 1995). El Centro Comarcal de Terra de Caldelas, ubicado en dos casas rehabilitadas próximas a la fortaleza de Castro Caldelas, después de una difícil deliberación del jurado, que enfrentó a las apuestas más tradicionales de los representantes de la

Dirección General de Patrimonio Cultural de la Xunta de Galicia, y del propio Colegio de Arquitectos de Galicia, con las opiniones de los arquitectos responsables del Plan Comarcal, fue finalmente encargado a los arquitectos ourensanos Nicanor Cid (n. 1964–t. 1990), Mónica Rúa (n. 1965–t. 1996) y Juan Carlos Mangana (n. 1965–t. 1996). Los últimos concursos convocados que se ejecutarían, fueron los previstos para los Centros Comarcales de Caldas y A Mariña Central, en el año 2002. El primero fue ganado por Santiago Rodríguez (t. 1985), arquitecto formado en Madrid, como director de la empresa NAOS Arquitectura, que participará en el concurso en estrecha colaboración con dos jóvenes titulados de la escuela de Coruña Miguel Porras (t. 2000) y Mónica Fernández (t. 2001). El segundo tras ser declarado desierto en primera convocatoria por no adecuarse las propuestas presentadas a las bases fijadas, fue ganado finalmente de nuevo por Patricia Sabín y Enrique Blanco, teniendo el proyecto por diferentes consideraciones técnicas y económicas que ser modificado de oficio por los arquitectos del Plan Comarcal, Rufo Fernández (t. 1993) y el autor (n. 1968 – t. 1996), arquitectos también procedentes de la Escuela de A Coruña, que se encargarían de oficio de su materialización, ante la marcha de sus autores a continuar su formación en los Estados Unidos, becados por la Fundación Pedro Barrié de la Maza.

En el año 2003, el cambio de adscripción del Plan de Desarrollo Comarcal de Presidencia de la Xunta de Galicia a la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural, y la sustitución progresiva de sus máximos responsables, excepción hecha del propio presidente de la Xunta, motivará que el único Centro que se construirá con proyecto no redactado previamente no responda a la dinámica generada y descrita con anterioridad. Así el Centro Comarcal de Valdeorras será encargado directamente, por el responsable entonces del proyecto Comarcal, el ourensano José Jesús Cudeiro Mazaira, a un arquitecto también ourensano Luis Pérez de Juan (t. 1977), de una generación muy anterior a la que había llevado adelante el resto de los edificios.



Un último concurso se celebrará y fallará en el año 2005, no llegándose a iniciar la construcción del excelente proyecto ganador para el Centro Comarcal de Noia, redactado por el arquitecto gallego formado en la escuela de Madrid pero vinculado a su generación, Jacobo Bouzada Jaureguizar (n. 1974–t. 2000).

Proyectos de una elevada calidad media fueron presentados, premiados o no, con segundos, terceros premios y accésits en sucesivos concursos a propuestas presentadas por arquitectos como Clara González Gil (n. 1970–t. 1996), José Luis Martínez Raído (n. 1972–t. 1997), Antonio Pernas Varela (n. 1972–t. 1997), Juan Luis Piñeiro Ferradás (t.1995), Mariester Faílde Ferreiro (t. 1995), Belinda Besada Vergara (t. 1995), Ana Marquina (t. 1996), Francisco José Basanta (1997), Elizabeth Abalo (n. 1968–t. 1996), Gonzalo Alonso (n. 1968–t. 1996), Juan Pintos (t. 1997), José Manuel Bermúdez Graíño (t. 1991), Lucila Nieto Zas, (t. 2002), Cristobal Crespo (n. 1961), Antonio Raya (n. 1962), Manuel Ángel Rodríguez Filgueira, Martín Fernández Prado (t. 1992), casi todos ellos formados en la escuela de Arquitectura de A Coruña y pertenecientes al mismo grupo generacional. A este grupo generacional homogéneo de participación mayoría en los concursos de los Centros se añadirán otros de procedencia generacional anterior que normalmente participarán en equipos con arquitectos del primer grupo entre los que figuran Jesús Irisarri, Guadalupe Piñera, Gabriel Santos Zas, Pedro de Llano, o Xosé Manuel Casabella que se incorporan a los concursos de los Centros cuando estos ya se encuentran consolidados.

Nos encontramos por tanto ante unos edificios proyectados y en gran medida ejecutados por una generación de arquitectos y arquitectas, (como lo eran los arquitectos que desde la dirección del proyecto comarcal coordinaron la citada producción), de origen casi en su totalidad, gallego, y formados y titulados mayoritariamente en la escuela de Arquitectura de A Coruña, en los años ochenta y noventa, dirigida entonces por José Ramón Alonso, y en la que Alberto Noguerol y Manuel Gallego ejercían de influencias principales para la formación

de los alumnos, con Alejandro de la Sota como maestro de referencia. Se trata de la primera generación de arquitectos gallegos, que habiendo vivido su infancia ya en democracia, y formada para la profesión en la Escuela de A Coruña, tendrá incidencia real, mayoritaria y silenciosa, sobre la producción arquitectónica de las instituciones en Galicia según lo ya señalado, inicialmente en los años noventa para eclosionar profesionalmente a partir del año 2000. Esta generación, la primera que ejercerá toda su actividad profesional en soporte digital en Galicia, antes de la implantación mayoritaria y general de Internet, se podría caracterizar, según lo establecido con precisión por Daniel Beiras en su tesis doctoral<sup>113</sup> como "Generación del 2000", y por el hecho del desarrollo de su práctica profesional inicial, con carácter general, alejada de los centros urbanos gallegos copados por las generaciones anteriores.

Las influencias en el lenguaje de esta generación que por tanto van a verse reflejadas en los Centros Comarcales, vendrán fundamentalmente del rigor de Sota tamizado a través de la obra de Gallego y Noguerol. Los Centros no serán en general edificios urbanos, entendiendo las ciudades gallegas como polos de la actividad arquitectónica culta hasta ese momento. Serán edificios implantados, en el medio rural gallego que se enfrentarán con el diálogo entre la modernidad y el paisaje rural, teniendo que definir una nueva Arquitectura para el rural. Un paisaje rural que en el entorno de las villas intermedias cabeceras comarcales, en las que se ubicarán los Centros, se encontraba en los años ochenta y noventa, en plena transformación o han sido ya transformadas, según lo analizado en los Fundamentos Territoriales de la tesis, un paisaje rural que en Galicia distaba mucho ya de ser un paisaje con la estructura social, productiva y construida, del siglo XIX. Por tanto los Centros Comarcales ubicados en entornos hibridados rurbanos o

---

<sup>113</sup> Beiras García-Sabell, Daniel. "La construcción del lugar público en la naturaleza". Tesis doctoral en elaboración. Departamento de Composición. ETS de Arquitectura de A Coruña. 2012.

rurales en transformación, donde la pervivencia de la Arquitectura popular analizada por Pedro de Llano, ya fósil en gran medida, se enfrenta con tipologías puramente urbanas descontextualizadas en general e infraestructuras que deconstruye el territorio.

La Arquitectura que debía dar respuesta a la nueva realidad estructural del paisaje de las villas intermedias de Galicia y de su paisaje rural tenía que tener identidad propia. Los Centros Comarcales plantearán con mayor o menor acierto la reflexión y la respuesta a la realidad del lugar y el tiempo concretos, planteamiento común a la reflexión lingüística de la Arquitectura contemporánea.

Tendrán que plantear así mismo la respuesta al material: a la disyuntiva entre lo local y lo global en la elección tectónica. La respuesta que supone toda obra de Arquitectura, tanto en la teoría como en la praxis, se planteó en la pervivencia de aquellos valores que el material local propone. Estos valores se planteaban como los que mejor responden al contexto concreto de la obra y posibilitan su integración en el mundo global mediante la aplicación de nuevas técnicas. Este planteamiento defendido por arquitectos como Tadao Ando o David Chipperfield, son aplicables a la obra arquitectónica en lo referente al uso del material y al reconocimiento de la especificidad disciplinar de la Arquitectura, y en la escala superior suponen a la identificación de Arquitectura y territorio y por tanto en el caso de Galicia llevan a la consideración de la Comarca como realidad real y subyacente en la obra arquitectónica.

Taxonómicamente puede establecerse una primera clasificación de los Centros, dividiéndolos en aquellos planteados como obra nueva (opción inicial preferente, propia de la modernidad que pretende traducir el Plan Comarcal), y aquellos que, en coherencia con la teoría del Plan de Desarrollo Comarcal para la puesta en valor de los recursos locales, se materializaron mediante la rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial. Entre los primeros se distinguen dos opciones tipológicas, ya ensayadas en los pabellones de exposiciones de los

recursos de las distintas exposiciones internacionales, nacionales o regionales. La primera, en orden cronológico en cuanto a su aparición fue aquella que resolvía la diversidad programática, mediante el fraccionamiento del edificio en diferentes volúmenes que daban respuesta a las diferentes partes del programa, y que tendría su referente mas próximo en la Expo de Sevilla del año 1992 en el Pabellón de España de Julio Cano. Esta opción planteada en los Centros de Deza, Bergantiños, Salnés, O Carballiño, y Ordes entre otros, relaciona a los edificios con el fraccionamiento volumétrico de sus entornos, el fraccionamiento del paisaje rural gallego y recoge la influencia Navarra en el proyecto que a través de la obra y el magisterio de Javier Carvajal, recibieron algunos de los autores de los Centros Comarcales (en especial José Luis Basanta y Angel Velando). En general esta opción pretende plantear edificios - escaparate de gran desarrollo longitudinal, que optimizasen la presencia de una construcción de reducidas dimensiones en el lugar en el que se asienta, llegando a aparecer hipertrofiada esta solución, en auténticos inmuebles corredor, en el caso que ejemplifica el Centro Comarcal de Ordes.

Frente a este planteamiento, una segunda tipología plantea los centros como caja contenedor, capaz de albergar en un espacio único, de geometría rotunda y prismática, las actividades diversas que el programa de los Centros debe resolver. Los mejores exponentes de estos pabellones-contenedor, fueron los Centros Comarcales de Terra de Lemos y a Mariña Occidental. El primero en un entorno rural tradicional, se planteó con contundencia, como una caja arquitectónica pétrea y cerrada, elevada sobre un bancal en el que la composición geométrica de sus huecos<sup>114</sup> tabernáculo horadados en una piel de tectónica potente y el uso de tecnología de la piedra, lo mimetiza en diálogo, con el entorno. El segundo se proyecta como una caja

---

<sup>114</sup> Blanco Lorenzo, Enrique. "El hueco de fachada en la arquitectura moderna de Galicia". Tesis doctoral. Universidad de A Coruña.

transparente, miesiana, en la que se percibe la influencia del danés Arne Jacobsen, hundida en el plano del relleno portuario de Viveiro, en la que la tecnología constructiva del metal y la madera se muestran desnudas, sin más ropaje que un velo de vidrio, para segregar de su entorno dos planos inclinados, contruidos en el propio terreno, que constituyen el espacio de exposición. La oposición de contrarios entre lo local y lo global, (propio de la esquizofrenia generada por el entorno próximo en que se ubican, pero generalizable al lenguaje de la contemporaneidad), en formas, composición y materiales fue característica inherente al lenguaje de los Centros Comarcales, en el intento manido de conjugar tradición y modernidad en un territorio viejo como el gallego pero ya en proceso de transformación constante.

La composición de los Centros Comarcales reflejará así mismo la propia indefinición competencial, ya señalada en diferentes ocasiones. La búsqueda del elemento definidor de la geometría del edificio, del elemento central que imprimiese carácter a la obra en términos durandianos, llevará a soluciones diversas, en el planteamiento de los espacios servidores y espacios servidos, y así en los centros de Ordes y Bergantiños el área de exposiciones permanentes se convertirá en espacio principal de la planta y la sección del edificio. En el Centro de A Mariña Occidental lo será el recorrido convertido en espacio multifuncional, en centros como Salnés o Terra de Caldelas, lo fue el vacío exterior de un patio - acceso. En centros como A Paradanta o Lemos, todo el edificio es contenedor volcado en la nave expositiva que no se manifiesta al exterior, El centro de O Deza, el primero de la serie manifestó en su volumetría la duda del espacio principal.

#### 10.4.2.La cuestión de la escala en los Centros Comarcales.

- La escala territorial: los Centros Comarcales y el Plan de Desarrollo Comarcal.

Los Centros Comarcales tal y como se ha recogido en capítulos precedentes son, entre otras cosas, la sede institucional que materializa un proyecto de organización territorial de Galicia. Si el Mapa Comarcal, y el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia llevado adelante en los Planes de Desarrollo de cada Comarca, suponen la escala XXL<sup>115</sup> del proyecto territorial de Galicia, la Arquitectura del Centro Comarcal no puede ni debe ser leída al margen de su inserción escalar en un proyecto más amplio de Ordenación Territorial. La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, había planteado de manera clara esta inserción, desde una perspectiva sectorial, al establecer la continuidad, como actividad arquitectónica, entre el Plan Nacional, los Planes Provinciales, los Planes Generales de Ordenación Urbana de escala municipal y los planes de ordenación y desarrollo para ámbitos urbanos concretos. Todos ellos se proyectaban con visión arquitectónica desde el hecho formal y físico de la construcción de la Ciudad, del tamaño material de lo construido, del hecho arquitectónico. Pero la Ley de 1956 no se plantea una nueva estructuración de la organización política del territorio, una nueva escala en la gobernanza territorial, asumiendo como soporte estructural la existente dimanada de la organización provincial de 1833.

El primer Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964, se autodefine como un Plan de Desarrollo. Es ante todo y sobre todo un Plan económico, que no pretende entrar en la ordenación del territorio, aunque la actividad económica necesite de soporte físico para producirse. Sólo lo hace cuando para conseguir los fines para los que fue concebido debe generar polos de actividad, entrando entonces en conflicto con la planificación territorial. Pero los sucesivos Planes de Desarrollo no proponen una nueva estructura territorial, por lo que no necesitan con carácter general, normativas, salvo en el caso de los

---

<sup>115</sup> Koolhaas, Rem, Werlemann, Hans Sigler, Jennifer y Mau, Bruce, "S, M, L, XL,". Ed. Monacelli Press, New York, 1994.

polos señalados, mapas y/o planos que visualicen la nueva ordenación, ni sedes que la formalicen pues la estructura territorial que utilizaron era la existente: la organización provincial de 1833.

El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia propuso no sólo un modelo de desarrollo al modo de los Planes estatales de los años sesenta, es además una propuesta de ordenación del territorio en el sentido que propone la ley de 1956, y mas allá que ella, una nueva organización para la gobernanza del territorio gallego, en su escala XXL, por lo que se hace necesaria la formalización de sus sedes institucionales como había ocurrido con la organización provincial y municipal y antes con la organización parroquial de Galicia. Por tanto los Centros Comarcales leídos en la escala territorial son la materialización física de una propuesta de estructura territorial, de articulación física del territorio, materializada en el Mapa Comarcal de Galicia. Son pues sedes de Instituciones Humanas en sentido Kahniano y por tanto referencias en el paisaje. Los Centros Comarcales a escala gallega, deben ser leídos también en su conjunto, como una red territorial. Esta red estaba constituida por nodos, (los edificios en el territorio) que debían ser proyectados y explicados no como obras arquitectónicas aisladas y ensimismadas, sino identificables como parte de un conjunto coherente<sup>116</sup>. La apuesta, desde el punto de vista proyectual, realizada desde la coordinación arquitectónica ejercida sobre la red, para la relación formal entre los nodos de la red no se llevó adelante, como se podría haber decidido, mediante la definición de un edificio modelo, reproducible en distintas situaciones, con sus variaciones inherentes a la materialización concreta. Se optó por una relación más sutil entre lo global y lo local de manera que cada edificio recibiera, en base al tipo fijado, soluciones arquitectónicas singulares, matizada su globalidad,

---

116 En una interpretación contemporánea de la proyectación del territorio éste puede ser entendido como una suma de redes superpuestas en el mismo, que se convierte así en territorio deconstruido, donde la articulación del mismo se establece en los puntos de intersección de las mismas y de todas ellas con el soporte físico.



por el enfrentamiento con la realidad concreta de lo local. La comprensión de su pertenencia a una red se dejaba a una escala de proyecto, utilizada con profusión históricamente, la imagen de marca, la divisa y la pequeña escala de mobiliario señalética, que será analizada más adelante.

- La escala rurbana: los Centros Comarcales y su inserción en el sistema rurbano de Galicia.

Los Centros Comarcales se ubicaron, como no podría ser de otra manera, en un entorno territorial definido. Con carácter general se situaron en las cabeceras comarcales, (el Plan de Desarrollo Comarcal obvió para evitar enfrentamientos la consideración de capital); villas intermedias del sistema urbano gallego, con tradición como centro del sistema comarcal histórico, y en los años noventa del pasado siglo en pleno proceso de transformación urbana, con un planeamiento inexistente u obsoleto, en el mejor de los casos dimanado de la Ley de Adaptación de la del Suelo a Galicia de 1985. Inicialmente para las parcelas en las que se ubicaron, se buscaron localizaciones periféricas de borde urbano, próximas a lugares de buena comunicación (caso del Deza, Trives, Terra de Lemos, Tabeirós-Terra de Montes, O Carballiño u Ordes) y más o menos próximas al casco urbano, primando la accesibilidad rodada en su condición de centros dinamizadores del tejido empresarial. En aquellas Comarcas en las que el liderazgo del sistema urbano no estaba tan definido, los Centros tendieron a localizarse en vacíos intersticiales del sistema urbano Comarcal (caso del Centro de Bergantiños), para evitar disputas localistas. De todos modos y dado el escaso calado inicial del proyecto, cuando no la desconfianza con el que en algunos sectores fue recibido, las localizaciones iniciales, son básicamente, las posibles (teniendo en cuenta además, la imposibilidad de acceder a la compra de suelo para su emplazamiento). Otra opción, inicialmente menos valorada pero que

a partir del año 2001, tras la visita del entonces presidente Aznar al Centro de Terra de Celanova que motiva una indicación directa del presidente Fraga en este sentido, o la visita del príncipe de Asturias al Centro de O Salnés, en base a los resultados del proyecto y las directrices políticas generales, se considerará prioritaria, es la planteada por primera vez en el Centro de O Salnés. En este caso para ubicar el centro Comarcal se procedió a la rehabilitación de un inmueble de valor patrimonial, situado en el Paseo de la Calzada, en el casco histórico de Cambados, en el ámbito de su Plan Especial de Protección. Esta elección permitió por un lado dotar al centro de mayor centralidad desde el punto de vista urbano, constituirlo en elemento de regeneración de la trama edificada, recuperar un edificio de valor, y por otro lado obtener mejores indicadores de resultado en su funcionamiento. En otro orden de cosas, dada la escala del tejido urbano en el cual se insertaron los Centros, –reducida en relación a la escala del sistema urbano primario gallego, el sistema de villas–, ya reducida de por sí, una intervención como la planteada por un Centro Comarcal supuso en algunos casos una metástasis benigna para la transformación del tejido urbano en el que se insertó. Éste fue el caso de los Centros Comarcales de Terra de Celanova, el Centro Comarcal de Terra de Caldelas, el de A Ulloa y el de Valdeorras. El centro Comarcal de Terra de Celanova, paradigmático en este sentido, se ubicó en la Torre Medieval de Vilanova dos Infantes y en dos casas de Arquitectura tradicional anexas. La actuación se completó con el acondicionamiento del espacio público inmediato, y la restauración de un campo de hórreos existente para reconfigurar un conjunto urbano. Esta actuación arquitectónica, junto a iniciativas como la llevada a cabo por la Fundación Comarcal, *“cambia a túa porta, cambia a imaxe do teu pobo”*, iniciaron el proceso de recuperación del núcleo medieval, que más tarde se continuaría con distintas actuaciones de urbanización llevadas adelante por otras administraciones y particulares, y que tuvieron su continuidad en la declaración del

conjunto de Vilanova dos Infantes, tras la redacción del Plan Especial de Protección de su Casco Histórico, de Área de Rehabilitación Integrada.

Se podría decir que en la escala XL la progresiva centralidad en la posición de la ubicación de los centros comarcales en las villas del sistema urbano intermedio y primario de Galicia en la que se integraron, refleja la creciente importancia y aceptación del Plan desde la implantación del primero en 1995 hasta el último proyecto redactado en el año 2005. Pero uno de los déficits de los Planes Comarcales, en tanto que instrumentos para la ordenación del territorio, según lo señalado en capítulos precedentes, y subsidiariamente de los Centros Comarcales, será la ausencia de imbricación, en las figuras de Planeamiento Urbano tradicional, de las que quedan desvinculadas. Este hecho motivará que la materialización física del Plan, el Centro Comarcal no disponga en mucho de los casos en lo referente a su ubicación de la centralidad que hubiera sido necesaria.

- La escala edilicia: edificio contenedor vs edificio suma de piezas.

Los Centros Comarcales son edificios de dimensiones y presupuesto reducido en relación a otros equipamientos generados por la Administración Autonómica, en sus distintas redes sectoriales. Con una superficie media aproximada de 800 m<sup>2</sup> y un presupuesto de ejecución que no sobrepasaba los 600.000 euros, (cien millones de pesetas era la cantidad de referencia en los primeros Centros Comarcales hasta que en 2002 se introduce el euro como moneda en España), a los que había que añadir otros 150.000 euros destinados a su equipamiento. Los de nueva planta se organizan con carácter general en edificios exentos de bajo y una planta. Algunos de ellos, (Tabeirós-Terra de Montes, en A Estrada, y a Paradanta), contaron con hitos verticales de señalización, que actuaban como elementos de referencia para incrementar la presencia del edificio en el entorno, a modo de campanarios laicos.

La voluntad de convertirse en sedes comarcales, en edificios institucionales con presencia en el territorio, motivó que en los primeros centros y en función de los estudios previos elaborados por José Luis Basanta y Angel Velando, la dimensión horizontal predominase sobre la vertical, en un afán a veces desmedido de presentar la mayor superficie de fachada al visitante. Este hecho será particularmente significativo en edificios como los de Ordes, O Carballiño, y Tabeirós - Terra de Montes. La horizontalidad de los centros, en un intento de configurar edificios, abiertos y contemporáneos, llevará a la utilización de amplios paños acristalados que permitieran la continuidad entre el interior y el exterior en la búsqueda de un edificio institucional democrático, abierto al visitante y al ciudadano en general. La componente horizontal predominante, se mantiene en el interior intentando llevar adelante un control riguroso sobre la escala de proyecto, dado las reducidas dimensiones de los edificios, en un intento de conseguir que la espacialidad se concentre en aquellos lugares de la “promenade architecturale”, que requerirán de mayor altura. Aquellos elementos del programa que son considerados centrales en la definición del mismo, según lo señalado, el área de exposiciones permanentes en muchos de los centros, o en algunas de las rehabilitaciones el espacio vacío intermedio, serán los elementos que tanto desde el interior como hacia el exterior se singularizan dotándolos de escala monumental.

Con carácter general si bien la solución formal de los distintos edificios según se ha señalado es bien diferente según las condiciones de partida de su ubicación bien sea, obra nueva o rehabilitación, localización central o periférica, edificio entre medianeras o exento, e incluso edificio resuelto en altura o en planta baja, todos los centros van a volcar la solución formal del mismo, organizándola en torno al área de exposiciones permanentes que va a ser el espacio que se convierta en espacio servido, elemento que dote de carácter al centro, que organiza la composición del mismo y alrededor del cual se organizarán el resto de las piezas del programa.

- La pequeña escala en los Centros Comarcales.

Los Centros Comarcales suponen una oportunidad para la materialización arquitectónica no tan sólo en la escala edilicia, en la escala intermedia usual a la hora de abordar el proyecto. Ya se ha explicado la pertenencia de cada edificio individual a una red de escala territorial, y la definición conjunta de un programa nuevo y común, en un proceso metodológico en el cual la coherencia no está centrada en la unicidad de autor sino, en la integración de una labor coral de distintos autores a distintas escalas, en la propia idea subyacente de proyecto. En esta línea, el proyecto de los Centros confió su identificación como pertenecientes a una red, a la pequeña escala, entendida está como la centrada en lo objetual y que dio respuesta al proyecto de mobiliario, de lo mueble de los Centros. Más allá de la coherencia tipológica señalada, se materializó la continuidad proyectual de escala en diferentes elementos que garantizaron la coherencia arquitectónica del edificio individual y su lectura como pertenecientes a una red.

Parte importante del proyecto de los Centros Comarcales, en la pequeña escala, en la escala S, en coherencia con la idea que los alumbró, la constituye el diseño del montaje expositivo del área de exposición permanente. El área de Exposición Permanente, como parte del programa funcional de los Centros se diseña con el propósito de poner en valor los recursos específicos de cada Comarca. Se trata según se recoge en diferentes textos vinculados al Plan de Desarrollo Comarcal, de *"mostrar a los habitantes de la Comarca y a los visitantes la rica realidad comarcal"*. Era una parte del programa con contenido constante en los distintos Centros y que llevaba el proyecto arquitectónico del edificio más allá de la escala edificatoria. El proyecto del montaje expositivo permanente partía de un primer trabajo de definición de contenidos, es decir la realización de un estudio sobre la

Comarca que permitía definir sus características, físicas, socioeconómicas, productivas y culturales, realizando un retrato fiel de la misma que la presentaba a sus habitantes y a los visitantes, en una estrategia de puesta en valor y de desarrollo territorial que entendía el turismo como parte fundamental del desarrollo local, y el territorio comarcal como territorio museo. El éxito de estos trabajos sumado a la innegable existencia de la realidad comarcal, contribuyó desde los años noventa hasta el año 2011 a consolidar, en las comarcas en las que se implantaron los Centros, la realidad y el sentimiento comarcal. El citado estudio, realizado con carácter general por personal del departamento de estudios de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, constituía la base de la Exposición. Estos estudios se convirtieron en interesantes trabajos de investigación documental, en los que se contaba para su elaboración, con departamentos de las distintas universidades gallegas, con los museos provinciales y locales, intelectuales y eruditos en las distintas materias abordadas<sup>117</sup>, e incluso con la población local para la recuperación de distintas tradiciones o técnicas que formaban parte del patrimonio inmaterial de Galicia, de manera que el resultado final, ofreciera una visión rigurosa, profunda y sintética de la Comarca estudiada, constituyendo una de las partes más importantes del trabajo la sistematización y jerarquización de las distintas partes del estudio, para aportar una visión comarcal integrada del conjunto. Tal documentación no era, sin embargo la exposición permanente de los Centros Comarcales. Estos contenidos eran transformados para ser expuestos, a través de un trabajo que dotaba de carácter didáctico al conjunto, haciéndolo comprensible a los distintos públicos que recibirían el mensaje comunicado, mediante el

---

<sup>117</sup> Entre otros se contó con la colaboración de los Museos Provinciales de Pontevedra y Lugo, diferentes departamentos de de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela, especialistas en edafología, geología y biología, también de la Universidad de Santiago de Compostela, así como un buen número de eruditos en las diferentes materias tratadas en la exposición.

establecimiento de un discurso coherente con diferentes niveles de lectura, condensados por una idea narrativa que constituía el *leit motiv* de la exposición. Las necesidades narrativas de este discurso que contará elementos de bulto redondo cuando sea necesario presentar la reproducción de piezas físicas, (salvo raras excepciones como una vasija en el Centro Comarcal de Bergantiños, los Centros no contienen piezas originales pues no se conciben como museos), soportes multimedia que se incorporan progresivamente a medida que estas técnicas se generalizan, desde el primero en el año 1995 en Lalín, casi inexistentes hasta el último en el que se diseña la exposición en Valdeorras en el año 2004, o paneles-soporte de contenido gráfico o textual, enfrentadas con la configuración arquitectónica del edificio que los contiene, constituían las condiciones programáticas con las que el proyecto de la exposición permanente de los Centros Comarcales se tenía que enfrentar en la pequeña escala. Así formas y materiales de la exposición se proyectarán en continuidad con el contenido de misma y el contendor arquitectónico que la alberga.

Para resolver este proyecto se diseñaron diferentes modos de trabajo, pero en todas ellas se contó con un amplio equipo que se coordinaba, con no pocas tensiones desde el punto de vista de la supremacía de las distintas áreas sectoriales implicadas, en un proceso de depuración progresiva de la metodología de trabajo, en los distintos centros materializados. En general los equipos implicados en la materialización de los montajes expositivos de los Centros Comarcales eran los siguientes:

- Un grupo encargado de la definición de los contenidos, según lo ya señalado, constituido por personal del departamento de Estudios y Comercial de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal.
- Los arquitectos del Área de Obras y Proyectos de la Sociedad Comarcal, que se encargaron con carácter general, de la coordinación de los agentes integrantes del proceso, y del proyecto global de la exposición o su supervisión caso de no

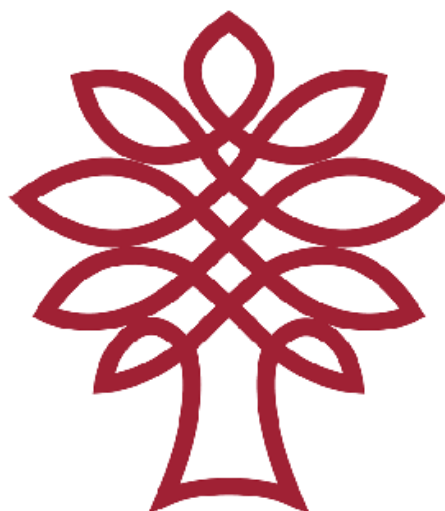


materializar el proyecto de la misma directamente. El diseño de las exposiciones permanentes de los Centros se llevó adelante de diferentes modos en función de los casos concretos y así fue realizado en diferentes ocasiones por los arquitectos redactores de los proyectos de los edificios, (casos de los Centros Comarcales de O Deza, A Ulloa, Terra de Caldelas, o A Mariña Occidental), por diseñadores especializados, con el apoyo de los técnicos de la Sociedad (caso de Bergantiños, Salnés o Trives), o directamente por los propios arquitectos del proyecto comarcal, en la mayoría de los casos (Tabeirós-Terra de Montes, O Carballiño, Ordes, A Paradanta). Caso singular lo constituyó el Centro de Valdeorras en el que la exposición se contrató mediante concurso de proyecto y obra adjudicándose la misma a la oferta presentada por la empresa Sutega y a la propuesta presentada por los arquitectos Jesús Irisarri y Guadalupe Piñera.





- Diseñadores gráficos, personal de la propia Sociedad o externos, encargados de dar forma gráfica a los contenidos expuestos en dependencia directa del Área Comercial de la propia empresa comarcal. En el diseño gráfico de los montajes expositivos de los Centros trabajaron entre otros algunos de las referencias en el diseño gráfico gallego de la década de los noventa como el grupo R-visión, con Pepe Barro y Lía Santana a la cabeza, que llevó adelante el diseño gráfico de los Centros de Trives, y A Mariña Occidental, y que será el responsable de la imagen gráfica de todo el proyecto comarcal.



El proyecto expositivo, que materializa la identidad Comarcal, se definió de diferentes maneras en los distintos Centros Comarcales. En todo caso

el proyecto de la exposición permanente se proyectó siempre en continuidad con el edificio que lo contenía y más concretamente con las características arquitectónicas, del área de exposiciones permanentes, proyectada. En todo caso el proyecto de la exposición realizado para cada centro supone la continuidad del proyecto arquitectónico de los Centros a escala menor.

El mobiliario en los Centros Comarcales constituye la marca de pequeña escala, que contribuye a identificar a los edificios como parte de una red y por otro lado presenta el carácter ejemplificador del lenguaje de la contemporaneidad que los Centros pretendían transmitir como instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal. En una escala que con frecuencia aparece desatendida en las edificios públicos, y lo estaba en la Galicia de los años noventa incluso en edificios de interés, ante la ausencia de arquitectos encargados de llevar adelante o que participen en la selección del mobiliario de los edificios públicos, entendiendo esta necesidad, en el mejor de los casos tan sólo aplicable a aquellos usos especialmente representativos (por ejemplo los despachos de dirección) o únicamente cuidada por algunos arquitectos autores del proyecto edificio y que tienen la rara oportunidad de participar en la elección del mobiliario. La selección del mobiliario fue evolucionando en los diecisiete centros ejecutados en función de las distintas necesidades, aunque los criterios formales utilizados se mantuvieron constantes.



El uso del color corporativo del proyecto Comarcal, el Pantone 1945 o el 194 CV, en los tapizados junto al uso de la madera y el acero inoxidable como materiales de referencia fueron características comunes a los mismos.

En el Centro Comarcal de O Deza se tomarían algunas decisiones de mobiliario que se mantuvieron constantes en los distintos centros. Se elige como mobiliario general de los centros en lo referente a sillería y mesados la serie Lucrecia de muebles Andreu World, de Lievore, Alther y Molina, en el 2011 convertida en clásico, tapizada en color corporativo. La mesa de reuniones alrededor de la cual realizará sus actividades el Patronato de la fundación comarcal será, con carácter general la mesa Máster también de Andreu World, como las mesas de reunión circulares.





Para los Centros se realizaron además algunas piezas de mobiliario de taller con el fin de resolver necesidades concretas, como aquellas para el soporte de los equipos destinados a video conferencia, proyectados de oficio por los arquitectos de la Sociedad Comarcal, con el fin de dar respuesta a una necesidad que implicaba dar soporte a una actividad en aquel momento no resuelta por la industria y que necesitaba de un mobiliario representativo al usarse vinculado a la sede de la fundación Comarcal. Estanterías, muebles específicos para la maqueta comarcal inherente a la exposición y otros menores fueron proyectados para los distintos Centros.



Con criterios similares a los ya descritos para el pequeño mobiliario de los Centros Comarcales, se seleccionaron ceniceros, paragüeros y lámparas de pie de la serie de la marca Mobles 114.

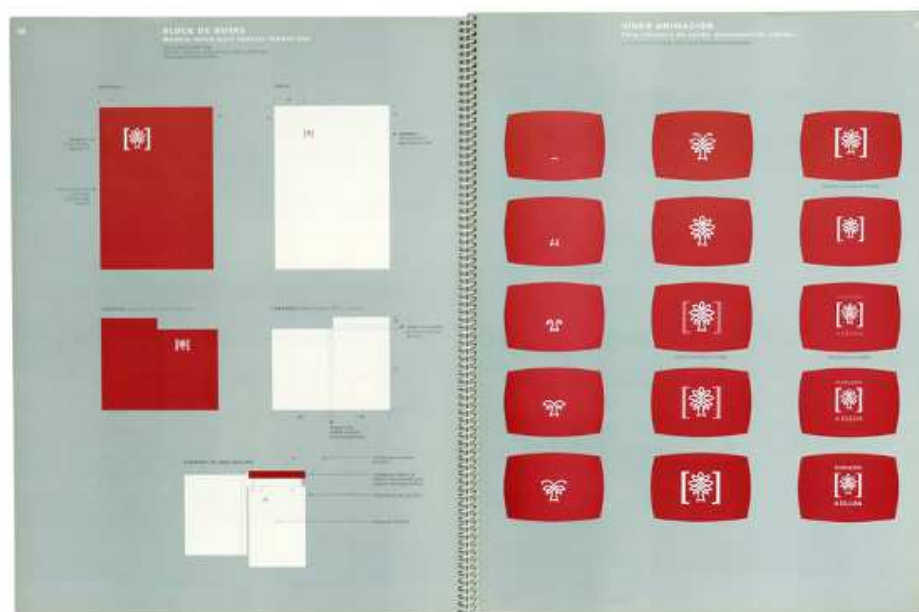




#### 10.4.3. La imagen corporativa: el diseño gráfico parte del proyecto.

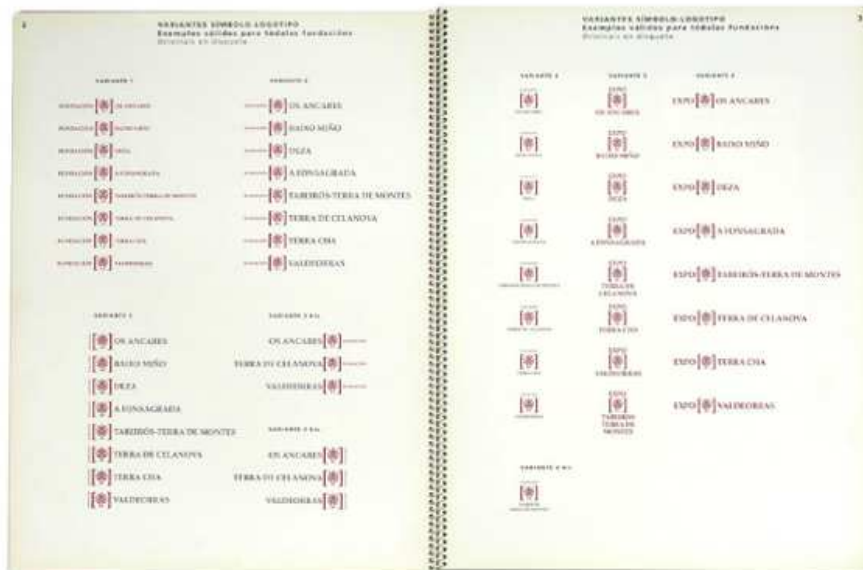
La imagen corporativa del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia fue encargada por la dirección del mismo en el año 1996 al diseñador, que en aquel momento ya había llevado a cabo el diseño del manual de imagen corporativa de La Voz de Galicia o del Instituto Gallego de la

Vivienda y el Suelo, Pepe Barro (n. 1955), que junto a Lía Santana (n. 1960) y Xosé Salgado (n. 1962) constituían el grupo R-visión. La imagen corporativa del proyecto, el cuidado por la imagen de marca, es un reflejo de la importancia concedida a todos los extremos formales del mismo, como parte integrante de la calidad proyectual que pretende mantener. Tomando como base el árbol que constituían la imagen inicial del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, el carballo como elemento ancestral de la cultura tradicional gallega y la geometrización de determinados motivos gráficos castreños se elaboró un diseño base que constituyó el logotipo común a las distintas instituciones del proceso comarcalizador gallego, (la Sociedad Comarcal, las Fundaciones Comarcales o los Centros Comarcales). En un proyecto cultural el árbol pretendió reflejar la imagen de una Galicia única bien articulada en diferentes comarcas.

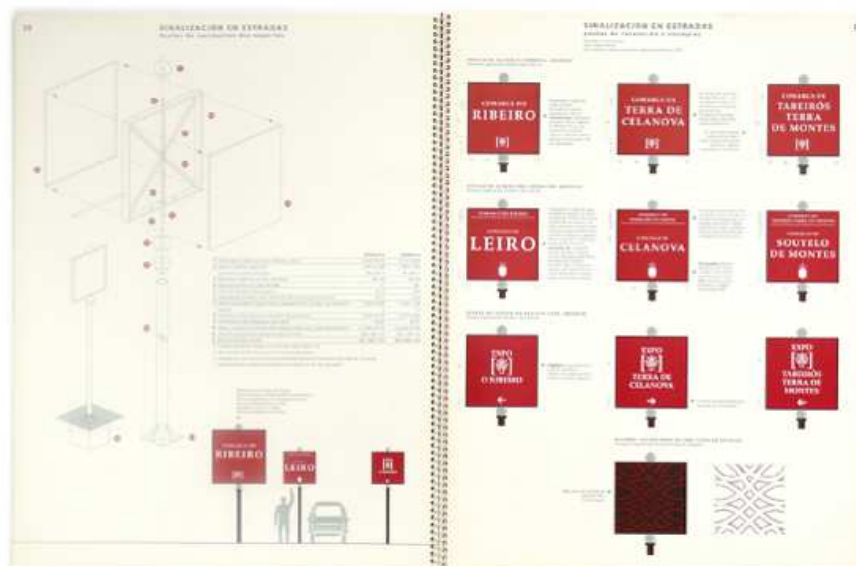


0 1 2 3 4 < >  
Manual de identidade corporativa das  
fundacións das comarcas de Galicia, 1996





0 1 2 3 4 < >  
Manual de identidade corporativa das  
fundacións das comarcas de Galicia, 1996



0 1 2 3 4 < >  
Manual de identidade corporativa das  
fundacións das comarcas de Galicia, 1996

Junto a la elección del color corporativo el diseño de esta imagen reconocida con posterioridad como el “Árbol de las Comarcas”, se recogerá en un manual de identidad corporativa en el que se explicarán todos los extremos de su aplicación en diferentes soportes. La aplicación de este manual de imagen, como síntoma de modernidad, aparecerá plasmada en multitud de soportes durante la implantación del proceso comarcal, desde papelería hasta las placas identificativas de las distintas dependencias administrativas del proyecto, desde la

loza de las cafeterías de los edificios hasta la propia señalización de los Centros Comarcales.



#### 10.4.4.El uso de los materiales en los Centros Comarcales

El material en los Centros Comarcales va a ser utilizado en continuidad con la idea general de los mismos como instrumentos al servicio del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Así el propio pliego de contratación de los Centros hablará de la necesidad de emplear en los edificios materiales tradicionales, dispuestos con técnicas modernas, intentando convertir a los edificios en manifiestos de la posición de combinación de tradición y modernidad que presidía la idea de materialización del Plan de Desarrollo Comarcal. La tecnología de la piedra aparecerá utilizada con profusión y de diferentes modos en los distintos Centros Comarcales. Desde aquellos en los que se materializa su empleo como muros portantes (Centro Comarcal de Terra de Lemos), la fachada transventilada (Terra de Trives o Bergantiños), el aplacado (Deza, Salnés y Ordes). La madera, bien recuperando tecnologías tradicionales (Terra de Celanova), o mediante el uso de nuevas tecnologías en su aplicación (A Mariña Occidental). Aparecerá también con profusión en los Centros tanto en posiciones de soporte como de acabados. Es de señalar que el uso del material en los Centros Comarcales no tiene tan sólo un carácter lingüístico-arquitectónico. Se propone también como un elemento de carácter didáctico-pedagógico en la filosofía del Plan, de manera que los edificios, recuperando el carácter histórico que la Arquitectura ha tenido, se convirtieran en elementos didácticos en el uso de técnicas, como habían sido los templos parroquiales en la Edad Media, materiales y lenguaje, en los territorios en los que se ubicaban, en gran medida en los años noventa del pasado siglo todavía alejados de la modernidad.

Además el propio proceso de construcción de los edificios que en la medida de lo posible debía de contar con empresas locales, a la hora de ser llevados adelante, tenía que ser motor de recuperación de técnicas tradicionales (como ocurrió en la recuperación del campo de

hórreos anexo al Centro Comarcal de Terra de Celanova), o de introducción o normalización de nuevas tecnologías en el uso de materiales tradicionales.

10.4.5. El proceso histórico de implantación de los Centros Comarcales.

La implantación de los Centros Comarcales en Galicia, reflejo del avance del proceso de Comarcalización del país se produce entre los años 1995 y 2011 con la siguiente secuencia de implantación:

<b>C. Comarcal</b>	<b>Ubicación</b>	<b>P. Serv.</b>	<b>Pres. adj. (euros)</b>	<b>Pres. eq. (euros)</b>	<b>Sup. Cons. m2</b>	<b>Sup. útil m2</b>
O Deza	Lalín	12/09/1995	446.074,27	168.283,39	738,24	634,17
O Salnés	Cambados	22/09/1997	708.056,68	198.333,99	972,00	723,00
Bergantiños	Buño	02/10/1997	733.661,92	252.452,08	671,00	455,00
Terra de Lemos	Monforte	09/10/1997	621.024,54	216.364,36	677,17	576,31
Tabeirós-T.Montes	A Estrada	09/12/1998	481.661,16	228.384,60	756,06	641,15
T. Trives	A Pobra	15/12/1998	414.953,00	210.354,24	627,36	508,69
T. Celanova	V. dos Infantes	11/01/2000	401.647,47	201.354,24	408,49	258,04
Ordes	Ordes	11/07/2001	610.443,27	240.404,84	858,00	710,00
O Carballiño	O Carballiño	27/07/2001	695.813,47	240.404,84	1.068,00	914,00
A Paradanta	A Cañiza	03/05/2003	647.650,53	270.000,00	715,90	623,50
A Mariña Occ.	Viveiro	08/07/2003	627.725,77	300.000,00	1.076,08	854,50
A Ulloa	Palas de Rei	10/03/2004	702.531,00	235.780,00	722,51	575,15
O Ribeiro	Ribadavia	18/01/2005	595.000,00	249.551,00	1.125,55	967,96
Terra de Caldelas	C. Caldelas	27/05/2005	488.000,00	300.000,00	722,51	575,15
Valdeorras	O Barco	11/07/2005	942.041,39	350.000,00	1.507,26	1.112,25

Los Centros Comarcales de A Mariña Central y Caldas, así como la ampliación del Centro Comarcal de Terra de Celanova no llegaron a inaugurarse con el programa y procedimientos establecidos con el resto de los Centros. Los dos primeros culminaron sus obras en el año 2005, poniéndose progresivamente en servicio entre los años 2005 y 2009. El

tercero por diferentes problemas administrativos permanece en el año 2011 sin actividad.

Los datos expuesto nos presentan un edificio de una superficie media de 827,86 m<sup>2</sup>, que fue creciendo a medida que los centros se iban afianzando, y que presentaba variaciones importante por la presencia en algunos de ellos de piezas singulares como el museo de la cerámica (O Alfar en Buño), o la sede del Instituto Termal de Galicia en el Centro de O Carballiño. El coste medio de los centros fue entre de 607.752,30 Euros con un coste medio por metro cuadrado construido de 734,12 euros. El coste de la puesta en servicio, incluyendo en él, el equipamiento completo de los edificios fue de 267.444,61 incrementándose asimismo el presupuesto con carácter no lineal en los últimos centros, que también incrementan su superficie. El coste final por metro cuadrado construido de edificio completamente equipado fue de 1.057,17 euros.

#### 10.4.6. Análisis de la Arquitectura de las Sedes Comarcales.

##### 10.4.6.1. El inicio: la sede del centro directivo de la comarcalización de Galicia

La primera materialización arquitectónica de relieve de una Sede Comarcal va a ser la ubicación de las propias dependencias centrales del proceso Comarcalizador. Luego de un periplo constituyente en que los organismos directivos de la Comarcalización de Galicia comparten dependencias con el resto de la Administración Autonómica gallega, en un bajo cubierta del complejo administrativo de San Caetano en Santiago de Compostela, entre los años 1990 y 1995, la organización busca un lugar que dé respuesta a sus nuevas necesidades de espacio dado el crecimiento que había experimentado y el que se preveía en el futuro, fundamentalmente debido a la creación de la

Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia con la incorporación de un número importante de jóvenes profesionales en distintos campos para dar cobertura a las necesidades generadas por las tareas de la Comarcalización.

Por otro lado la sede central de la organización Comarcal, se entendió por sus artífices en coherencia con el carácter cultural del proyecto, como símbolo arquitectónico de escala regional, inicio de un proyecto de transformación de Galicia y en consecuencia una elección de gran relevancia. La dirección del proyecto en aquel momento tenía claro que no se trataba de una decisión baladí. La Arquitectura se entendía ya entonces como símbolo dentro de la idea global del proyecto comarcal gallego; la Arquitectura debía representar, ser instrumento pedagógico como lo fueron tanto las catedrales como las iglesias parroquiales gallegas en la Edad Media. Pero al igual que el Románico fue vehículo de transmisión de la modernidad internacional para los territorios europeos medievales concebidos como *civitas dei*, o lo fue el Barroco para el Antiguo Régimen, la Comarcalización pretendió llevar la modernidad del siglo XX y XXI al territorio rural de Galicia en los años noventa, - los años de la integración de España en Europa - , sin renunciar e integrando sus valores locales. Es con estas referencias con los que se busca la que será entonces la sede del primer Centro de la Comarcalización de Galicia.

Su localización a escala regional, está fuera de toda duda; en los años noventa, cuando el país se construye institucionalmente no puede ser otra que la capital de Galicia: Santiago de Compostela<sup>118</sup>. En la escala territorial y urbana frente a una localización central en la propia Ciudad de Santiago, se tomó una decisión coherente con el carácter y los fundamentos del

---

<sup>118</sup> Si A Coruña había sido referencia regional para el estado provincial, centralista dimanado de la administración liberal del siglo XIX, con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia en el año 1981, Santiago se transformará en ciudad capital, construyéndose progresivamente y hasta nuestros días como nodo central de la Galicia del siglo XXI.

proyecto Comarcal. Se apuesta por su ubicación en una Ciudad ideal, un conjunto que, a modo de falansterio moderno diera respuesta global a lo que debe ser un conjunto administrativo en la Galicia del siglo XXI, en el alfoz de la Ciudad central, pero como organismo autosuficiente y autónomo de ella. El antiguo centro para disminuidos psíquicos de la Caja de Ahorros de Santiago fue el elegido. Se trataba de un complejo construido en los años sesenta del siglo XX, bien comunicado con la Ciudad compostelana por medio de la carretera Santiago-Noia y que se proyectó como una pieza unitaria siguiendo los modelos de los campus universitarios americanos de los años cincuenta y sesenta utilizados como referencia para la proyectación de los mejores ejemplos de Arquitectura docente<sup>119</sup> en la España de la época. La idea de conjugar tradición y modernidad, lo global y lo local, motivo y guía del modelo Comarcal de Galicia, la recuperación del lenguaje de la modernidad y la conexión a través de arquitectos modernos españoles de los años cincuenta que desde Madrid, ejercieron su profesión en todo el territorio nacional queda materializada por la vía de los hechos. Este ejemplo como muchos otros demuestra la existencia de continuidad en Galicia, en la escala cultural posible de la España del Plan de Estabilización y los Planes de Desarrollo, con la tradición de la modernidad arquitectónica.

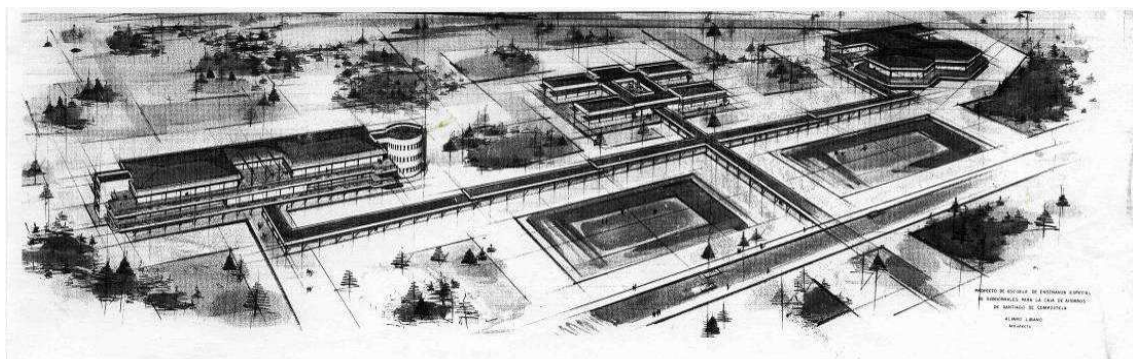
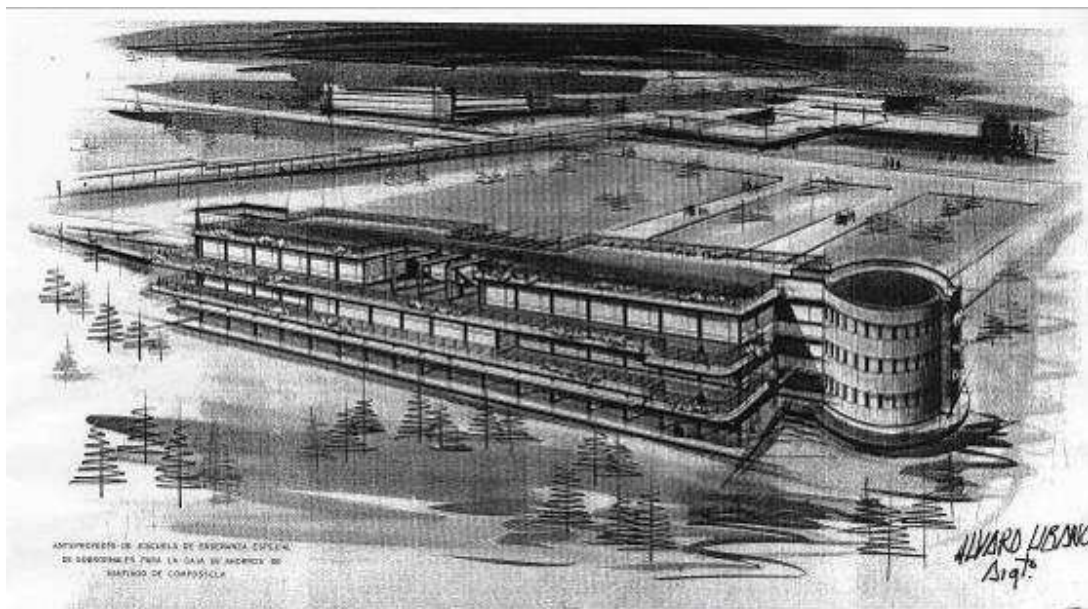
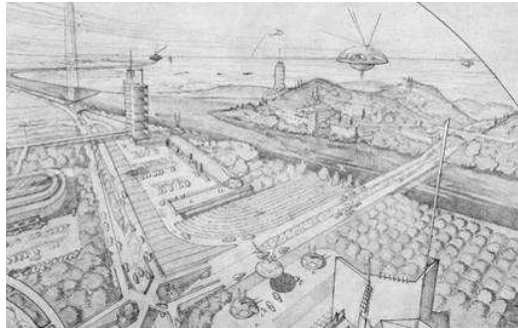
La pieza urbana se proyectó en el entorno rural de Santiago de Compostela en una posición rurbana típica de las periferias de las ciudades y villas gallegas: próxima a una vía de comunicación, la carretera Santiago-Noia, al oeste, a distintos núcleos rurales tradicionales, en aquel momento constituidos por edificaciones de Arquitectura vernácula y ligadas desde el punto de vista productivo a la explotación racional de los recursos del medio, es

---

<sup>119</sup> Río Vázquez, Antonio S. "La recuperación de la modernidad en la arquitectura gallega". Tesis doctoral en realización.



decir agroganaderos. En este contexto, territorial y urbano rodeado al sur por monte y al norte por agras, en un entorno plenamente rural, se ubicó el colegio de disminuidos psíquicos de la Caja de Santiago.



El proyecto del complejo fue redactado por el arquitecto de origen vasco especializado en esta tipología, Álvaro Libano (n.



1921–t. 1952–m. 2010), recogiendo los trabajos que había realizado como arquitecto del Ministerio de Educación en Vizcaya o el propio centro de disminuidos psíquicos de Toledo.

El conjunto se proyecta integrado en la trama viaria de borde existente. Mediante la apertura de una vía que constituye eje vertebrador del mismo y que conecta la carretera de Noia al oeste con el viario local descrito al este en perpendicular. Sobre este eje se dispuso un conjunto asistencial constituido por unidades en bloque abierto dispuestas en paralelo al mismo, sobre un tapiz verde, que se integra en el entorno al modo orgánico de los maestros nórdicos del movimiento moderno y que bebe en sus orígenes, de igual modo, en las propuestas de Frank Lloyd Wright para *Broadacre City* o *The Dissapearing City*, - estas últimas referencias son apreciables incluso en los técnicas de representación utilizadas -, recogidas en los Fundamentos de la tesis. La continuidad de la integración de modernidad y tradición, en las escalas de proyectación aparecen presente también en la escala edilicia. El uso del ladrillo cara vista, tan alejado de la tradición constructiva de Galicia, el acero, el hormigón y la cerámica, reflejan la preocupación del autor por la técnica; colores y texturas, ocre, grises y negros integran el resultado construido y generan paisaje. De la lectura inteligente del clima compostelano, resultó la utilización de pronunciados voladizos completados por pasadizos cubiertos, como modernos soportales presentes en el proyecto y finalmente no ejecutados. La forma de cada uno de los edificios se adapta a las diversas funciones para las que fueron concebidos. Longitudinal en los edificios docentes, poligonal en los comedores o radial en el bloque residencial. La separación de funciones está presente en la concepción del proyecto.

Las esculturas e incluso los árboles, dispuestos con este carácter, sobre el plano ideal del tapiz verde del complejo persiguen el fin

formativo de transformación de la sociedad de un monasterio laico, de un falansterio donde trabajo, residencia, ocio y educación se integran en una única propuesta arquitectónica. Cuando en los años noventa el complejo es cedido a la Xunta de Galicia para la instalación de dependencias administrativas, la identidad de la Arquitectura con los objetivos por el Plan de Desarrollo Comarcal se plantea evidente. Se cede al órgano directivo del proceso comarcal la última planta del edificio destinado con anterioridad a residencia, ocupando el resto del complejo, la Escuela Superior de Hostelería de Galicia, - que ocupará la parcela con un nuevo edificio obra del arquitecto Francisco Javier Amenado (t. 1992) - , y la empresa encargada de la promoción turística de Galicia que ocupara la dos plantas del inmueble ocupado por el organismo Comarcal, junto al Centro de estudios lingüísticos Ramón Piñeiro. En abril de 1995 el presidente de la Xunta, Manuel Fraga Iribarne, inaugura la sede de la comarcalización gallega, después de las obras de reforma interior para adecuar las dependencias a su uso. Es esta imagen la que percibirá quien se acerque al proyecto Comarcal gallego y la que reciba al autor de la tesis en su incorporación al proyecto en mayo de 1997.

#### 10.4.6.2. La Arquitectura en las comarcas: los polos de la red.

Una vez puesto en marcha el centro directivo del proceso de Comarcalización Gallego y en paralelo con su entrada en servicio en el año 1995, se estaba trabajando en la gestión de la ubicación, definición proyectual y posterior construcción del primer Centro Comarcal, el primer edificio que visualizaría la articulación territorial de Galicia en Comarcas a través de la Arquitectura: el Centro Comarcal de O Deza. Este Centro inició la secuencia que llevaría hasta el año 2011, a la puesta en servicio de diecisiete Centros Comarcales en otras tantas comarcas gallegas.

Una vez fijadas las características que definían el nuevo tipo arquitectónico creado para la materialización física de la Comarca y la secuencia cronológica de la implantación de los distintos edificios de la red, parece necesario para proceder al análisis de cada uno de ellos la subclasificación tipológica del tipo general creado, de modo que permita el entendimiento de las diversas respuestas arquitectónicas individuales planteadas, como parte de diferentes estrategias proyectuales de respuesta al mismo problema arquitectónico. En este sentido se puede establecer un primer grupo de edificios que apuestan por el fraccionamiento volumétrico del programa que se articula en base a los elementos de comunicación. Estos edificios serán calificados como Centros Articulados. Un segundo grupo apuesta por la integración de las distintas piezas del programa en una única volumetría: se trata de los Centros Contenedor. El tercer grupo tiene que adaptar su respuesta a las posibilidades de rehabilitación del edificio en el que se instala el programa por sus valores patrimoniales: son los Centros Patrimonio. Un último grupo lo constituirían aquellos que pudiendo encajar en alguna de las categorías anteriores optan por una solución tipológica que prima la concepción del centro

como edificio administrativo, optando por una solución de adición de plantas indiferenciadas: los Centros Administrativos.

- Los Centros Articulados

El Centro Comarcal de O Deza, en Lalín, constituyó el primer edificio formalizador de la estructura comarcal de Galicia, adoptando para su solución arquitectónica una respuesta formal que se basa en la descomposición volumétrica de los distintos cuerpos que dan cabida a las distintas piezas del programa propuesto. Si la iglesia parroquial y el iglesiario formalizan la estructura parroquial, el ayuntamiento la estructura municipal, el juzgado o la cárcel de partido, la división en partidos judiciales del territorio, el palacio provincial la división en provincias del estado, o residencia presidencial y parlamento las instituciones autonómicas, los Centros Comarcales simbolizan en Galicia la Comarca. El Centro Comarcal de O Deza será el primero en ser proyectado y construido por una suma de procesos que confluyen para alumbrar un hecho que podría ser entendido como algo casual de otro modo. En primer lugar O Deza presenta un fuerte sentimiento de identidad comarcal, de sentido de pertenencia a una entidad común, la Comarca, que explicaba un modo de vida reconocible, y esto facilitó que una propuesta basada en esta identidad fuera fácilmente entendida y acogida tanto a nivel político como popular, (y que ya con anterioridad había llevado a la designación del Centro del Deza como Centro Piloto). En segundo lugar el origen del conselleiro de política territorial del momento, José Cuiña Crespo, –antiguo alcalde de Lalín–, favorecía esta decisión. Finalmente el liderazgo de Lalín como cabecera comarcal evitó la disputa que dificultó en otros casos la selección de un ayuntamiento como sede del Centro Comarcal.

El hecho de que el Centro Comarcal de O Deza fuera el primero de la red lo dotó desde el punto de vista de su materialización arquitectónica del carácter de precursor en una lectura vasariana de la historia, y por tanto en él se pueden estudiar propuestas que tendrían continuidad en el resto de los centros y otras que con el tiempo serían descartadas en otros edificios que conformaron la red.

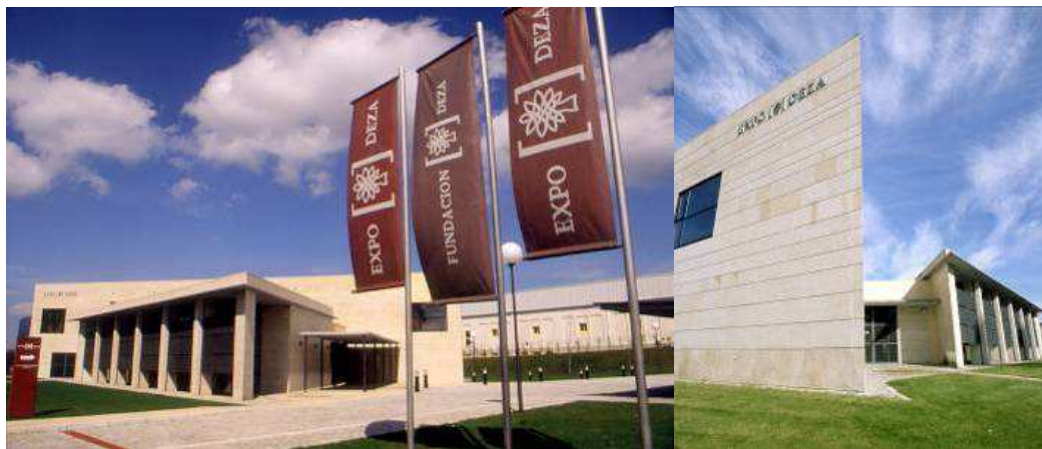
Este primer edificio de la serie se va a localizar en la Comarca de O Deza. Esta Comarca y su Municipio cabecera Lalín se ubican en el centro geométrico ideal de Galicia y se puede afirmar que si Santiago de Compostela constituye el centro geométrico de la Galicia urbana, Lalín lo es de la Galicia rural. En este entorno a escala regional, una Comarca interior de la Provincia de Pontevedra de fuerte dinamismo económico ejemplo de economía rural en transformación, en la Galicia del granito, se localiza el primer Centro Comarcal de la red. En la escala Comarcal y según lo señalado la decisión no presenta dudas, el Municipio elegido es aquel que claramente ejerce y asume el liderazgo supralocal: Lalín. Desde el punto de vista de la escala territorial el Centro se va a localizar en una agrupación de dos parcelas del polígono industrial Lalín 2000 en la periferia noroeste de la villa, próximo al acceso a la autopista Santiago – Ourense . La ubicación no es casual pues en los años noventa, el parque empresarial citado (denominado Lalín 2000), era un ejemplo emblemático de transformación industrial de la Galicia interior, con importantes empresas vinculadas al sector textil o de la construcción, de origen local pero con proyección exterior, implantadas en el mismo. La ubicación es coherente con el programa definido inicialmente para los Centros de Dinamización y Exposición de los Recursos Comarcales. Una situación en un entorno periférico dinámico, con fácil acceso rodado, en la línea de proporcionar un centro de negocios para los empresarios y por

otro lado la posibilidad de convertirse en punto de información para la puesta en valor de la Comarca, para los visitantes de la misma. Buena conectividad, fácil acceso rodado, visibilidad y cercanía al tejido productivo hacían de la ubicación, la más idónea para los objetivos perseguidos.

El proyecto del edificio fue encargado a los arquitectos pontevedreses, formados en la escuela de Arquitectura de Navarra, José Luis Basanta y Ángel Velando, quienes habiendo redactado el documento que recogía las características programáticas del tipo previsto recibieron el encargo de la Consellería de Presidencia de la Xunta de llevar adelante el primer Centro Comarcal. Concibieron un edificio que albergaba el programa previsto en 738,24 m<sup>2</sup>, y que se llevó adelante con un coste total de 614.357,66 euros. Las obras comenzaron a finales de 1994 y concluyeron al año siguiente, entrando en funcionamiento el edificio el 12 de septiembre de 1995, con una inauguración a la que asistieron el entonces presidente de la Xunta, Manuel Fraga Iribarne, el conselleiro de Presidencia Dositeo Rodríguez Rodríguez, el conselleiro de Política Territorial José Cuíña Crespo y el director del Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial Andrés Precedo Ledo, en una liturgia que se repetiría en el resto de los Centros salvo en lo referente a la presencia del Conselleiro de Política Territorial que dejaría de asistir a las mismas tras la puesta en marcha del Centro del Deza.

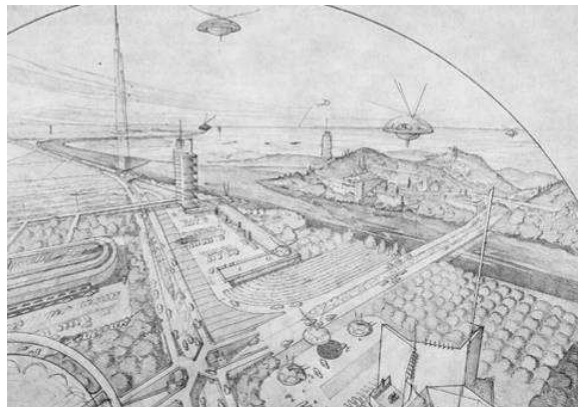
Desde el Centro Comarcal del Deza los Centros irían progresivamente incrementando superficies y presupuesto para dar respuesta a las nuevas necesidades a las que tendrían que dar respuestas. El edificio se ubicó en una parcela trapezoidal en el ángulo oeste de un sector de suelo urbanizable del parque Empresarial Lalín 2000. La parcela presentaba frente a la carretera nacional, Santiago – Ourense y a una vía interior del parque empresarial al oeste y al sur. Por sus aires norte y este se enfrentó

con parcelas edificadas por naves de uso industrial. Esta configuración física condicionará la solución formal propuesta por los arquitectos autores del proyecto. Partiendo de una propuesta proyectual, según lo ya señalado, influida por el lenguaje y las propuestas del arquitecto Javier Carvajal Ferrer, catedrático de proyectos de la escuela de Navarra, o la propuesta de Julio Cano Lasso para el pabellón de España en la Exposición Universal de Sevilla del año 1992, que propone la descomposición volumétrica del edificio en sus componentes programáticas.

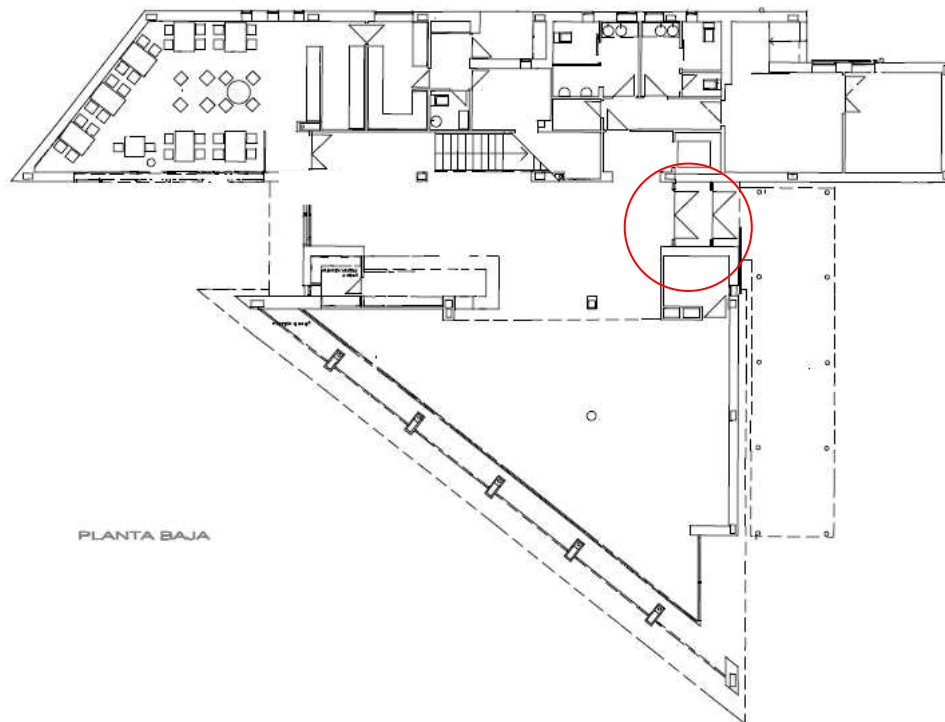


Geométricamente el edificio se compone mediante la adición de dos volúmenes. El primero un cuerpo paralelepípedo de dos plantas, que albergando las dependencias administrativas del programa, se constituye en telón que separa el edificio público institucional del fondo industrial que le rodea y da marco al volumen de planta triangular, ligeramente más bajo en el que se sitúan los contenidos expositivos de la Comarca, a modo de

escaparate de la misma. Ambos volúmenes quedan articulados mediante un “grieta” que resuelve las comunicaciones y pasos. Desde el punto de vista programático se manifiesta la dicotomía que se reproducirá permanentemente en las propuestas de los Centros, la separación entre programa expositivo y administrativo. El planteamiento de esta relación, de escasa importancia en la tipología de pabellón de exposición, en la que las dependencias administrativas constituirían únicamente espacios servidores residuales, explicará en gran medida los Centros Comarcales y los justifican como tipo. La volumetría adoptada libera de contactos la parcela que se trata para recibir a unos usuarios que acudirán al mismo fundamentalmente en vehiculo, en un entendimiento del equipamiento próximo al planteado por Frank Lloyd Wright en sus propuestas de Ciudad ideal americana.



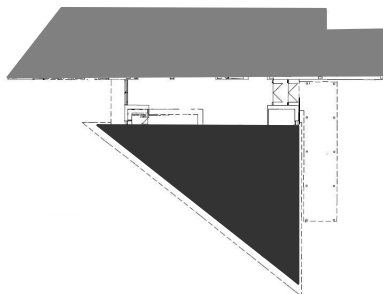




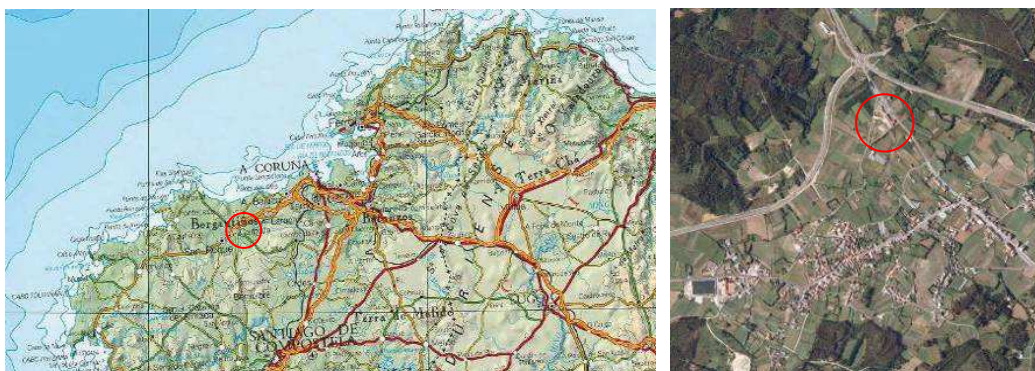
El edificio, en coherencia, con la apuesta del discurso teórico general del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, de posicionamiento en el mundo global, a través de la puesta en valor de lo local, se resuelve, desde el punto de vista del material, mediante el uso en fachada del granito aplacado propio de la zona. No obstante y dentro de la apuesta por el uso del lenguaje de la modernidad, el material manifiesta su condición de revestimiento en la apertura de huecos adaptado a las necesidades de luz del espacio al que sirve, mediante propuestas de fachada libre, coherentes con la disposición libre de la planta en un uso ortodoxo del lenguaje de la modernidad. El aluminio y el vidrio, recoge también en el propio edificio, las potencialidades industriales de la Comarca. Desde el punto de vista compositivo la ocupación de la parcela en diagonal, buscando el dinamismo perspectivo, que recoge las influencias navarras de Javier Carvajal, propone el entendimiento del edificio como escenario, como lugar en el que con un cierto dramatismo se expone la Comarca, a la vez que el propio edificio pretende aparentar

mayor dimensión en un intento de formalizar a través de la Arquitectura, la importancia del territorio comarcal.

Los espacios interiores se proyectan secuencialmente, entendiendo el recorrido de la Arquitectura, como la secuencia de lo público a lo privado, de manera que el edificio se autorefiere, en un uso de la escala que desde el espacio de exposición, autentica muestra de la Comarca en el cual el edificio es medida de si mismo, hasta los usos más domésticos de oficinas comarcales, sala de reuniones etc., en los que los usos condicionan la escala domestica utilizada. El edificio en la pequeña escala proyectual, en la escala objetual del montaje expositivo, realizado por los propios arquitectos, se propone en continuidad con el proyecto planteado para el conjunto, el mismo lenguaje, la madera como protagonista, ventanas virtuales que muestran paisajes fotográficos también virtuales; ventanas en definitiva a la Comarca como realidad territorial. Todas las escalas pues en una única escala arquitectónica. El diseño de la Imagen del proyecto Comarcal, a través del color corporativo usado en cartelería y mobiliario y de la tipografía cierran el circulo, completando la obra como un todo que no abandona el contenido pedagógico de la Arquitectura para el visitante.



El Centro Comarcal de Bergantiños, inaugurado en el año 1997, casi dos años después que el Deza, es cronológicamente, el tercero puesto en servicio. Responde a la misma tipología descrita de edificio articulado aunque su propuesta formal, la *maniera* del arquitecto, sea distinta. Fue adjudicado como encargo directo de la Consellería de Presidencia, al arquitecto coruñés, formado en la escuela de A Coruña, Francisco Javier Amenedo Ansedo (n. 1965—t. 1992), con lo que se inauguró la serie de arquitectos formados en la escuela gallega y pertenecientes a una nueva generación que participa en el proyecto comarcal. Una primera aproximación arquitectónica al edificio aparece recogida en una publicación<sup>120</sup> del autor de la tesis, que ya en el proceso de proyecto forma parte como arquitecto del equipo Comarcal. Esta publicación constituyó en el año 1998 un primer paso, curioso, de explicación arquitectónica que finalmente desembocó en una trayectoria lógica, en la presente tesis.

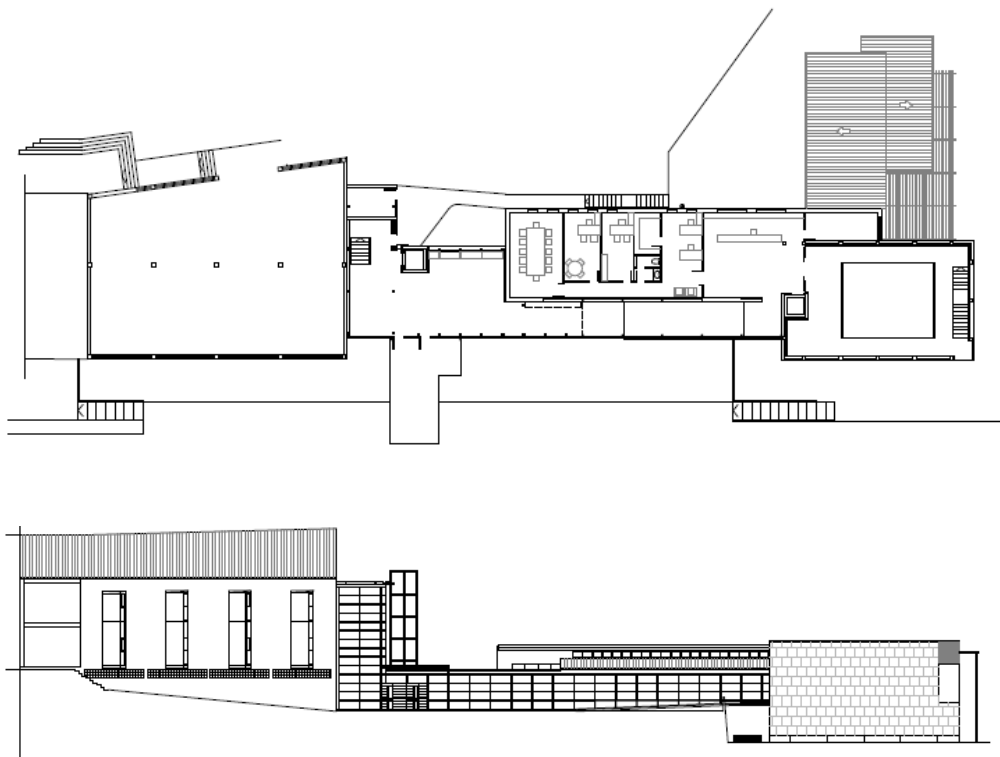


El edificio, sede Comarcal de A Costa da Morte, no se emplazó en ninguna de las capitales municipales de la Comarca (con Carballo como ayuntamiento de mayor relevancia sociodemográfica, Malpica de Bergantiños, A Laracha, Cabana de Bergantiños, Laxe, Ponteceso o Coristanco), ni en su periferia, fruto de los difíciles equilibrios políticos y territoriales, reflejo de las

---

120 Caridad Graña, Juan A. "Centro Comarcal Expo Bergantiños". Ed. Xunta de Galicia. 1998.

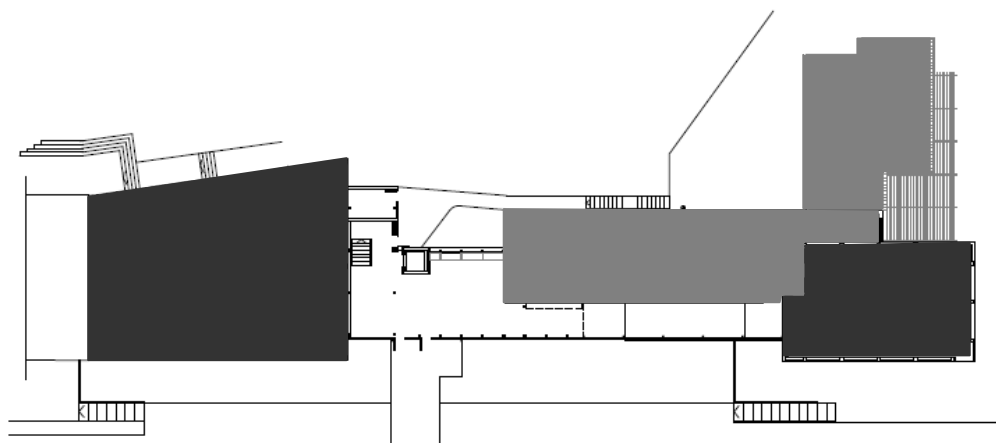
dificultades, en la Galicia de los años noventa, para conseguir acuerdos más allá del localismo. El Centro Comarcal se ubicó en una parcela cedida por el ayuntamiento de Malpica de Bergantiños, en un cruce de caminos, próximo al núcleo habitado de Buño. Haciendo de la necesidad virtud, uno de los recursos locales emblemáticos de la Comarca, desde el punto de vista programático, la cerámica, se convertirá en eje del discurso expositivo del Centro. La parcela además se encontraba ocupada en parte por un inmueble en construcción de uso municipal incierto que en parte albergaría una escuela - taller municipal. En definitiva el proyecto se planteó en un contexto territorial claramente rural lejos de cualquier parámetro de urbanidad física y cultural, el territorio en el que desde sus inicios actuará el Plan de Desarrollo Comarcal, y al que en términos arquitectónicos pero también culturales intentará llevar la modernidad. El proyecto del Centro se encontró además con una doble dificultad.



La parcela en esquina, de forma triangular y límites indefinidos, en la que se asentó el edificio, da frente a la carretera de Carballo a Malpica por su aire sur, por su aire nordeste a la carretera que une Buño con Ponteceso, y está situada en el límite del núcleo de Buño, surgido sobre un asentamiento tradicional, al amparo de la alineación de la propia carretera en una encrucijada de caminos. Salvo la mínima urbanidad proporcionada por la vía de comunicación, el edificio se implantó entre parcelas de cultivos semiabandonadas por la expectativa de plusvalías urbanas, en un fenómeno analizado desde lo general en los Fundamentos Territoriales, próximo a una gasolinera al este y vinculado a una estructura en construcción por el oeste, una imagen de la Galicia rural contemporánea. Las condiciones de suministro eléctrico para un edificio de carácter institucional, de suministro de agua, de redes de evacuación y por supuesto de saneamiento o de telefonía eran absolutamente precarias, y por supuesto el acceso a Internet por una red usual, una quimera. La situación descrita es coherente en lo particular, con la descripción de la transformación territorial de Galicia realizada con carácter general en los Fundamentos Territoriales de la tesis. En este entorno real es en el que se planteó el proyecto. La propuesta inicial que plantea Amenedo, propone un edificio que asume su condición de esquina. Se trata de un edificio de 671 m<sup>2</sup> articulado en diferentes volúmenes según lo explicitado por los arquitectos del proyecto Comarcal. Al igual que la solución del Deza, se singulariza el volumen que alberga la exposición permanente a través de su materialización en un volumen cúbico de dos plantas, que constituyó el elemento focal de la composición al disponerse en el ángulo agudo de la parcela. Este volumen resuelto en dos alturas, da solución además al desnivel existente en el terreno. El elemento singular que explica la composición del conjunto se revestirá además de la dignidad que el recuerdo del material aporta. Una

piel transventilada de piedra morena granítica de la zona configura este cubo ideal de 8,75 x 14,50 x 7,80 metros, que como un cofre, atesora la Comarca. La disposición en esquina de un hueco de referencias kahnianas constituye elemento de explicación formal del proyecto y referencia expresa a una *maniera* formal ligada a las influencias recibidas por el autor de las obras de Manuel Gallego y Alberto Noguerol profesores ambos de la escuela de Arquitectura coruñesa en la década de los noventa, y referentes para una nueva generación de arquitectos. La llegada de Noguerol a la escuela de A Coruña en 1986, año de inicio del autor de la tesis de sus estudios de Arquitectura, tras su docencia en la escuela de Barcelona constituirá un hito que marcará a toda una nueva generación de arquitectos, los que llevarán adelante la Arquitectura del proceso Comarcal.

El resto de las dependencias del Centro Comarcal, recepción, áreas administrativas de de la Fundación Comarcal y sede del Consello Comarcal – Sala de Juntas, se agrupan en un ala longitudinal ortogonal al elemento generador y paralela al eje viario que define la alineación del edificio, dispuestas como elementos repetitivos, en torno al elemento generador de la composición. Aprovechando la doble altura del volumen central, ya en planta -1, se accede a una segunda ala dispuesta perpendicular a la primera que resuelve la cafetería-adega y algunas dependencias auxiliares, con los mismos criterios. La disposición ortogonal de los distintos volúmenes del edificio genera relaciones espaciales en la parcela que a través de espacios semicubiertos continúa el uso del edificio en el espacio exterior. El resultado: una composición que utilizando la metodología de trabajo propia de la modernidad presenta reminiscencias altianas, en la disposición de los volúmenes que integran el conjunto y su relación con el paisaje.



El edificio, o mejor dicho, el edificio inicial, es entendido como un recorrido de acceso al cofre, siendo todo lo demás subordinado e incidental. El acceso al Centro se realizaría inicialmente en rampa a través de un soportal cubierto en el que la estructura metálica de pilares y jácenas marcaba los ritmos. Se trata de propuestas similares a las que en diferentes ejercicios académicos, el autor y sus compañeros de generación habían llevado adelante como alumnos de Alberto Noguerol o Alfonso Penela (t. 1981) en el quinto curso de proyectos que compartían, y que entre otras tendrá su materialización en un "Concurso de Ideas para el solar del cuartel de caballería en Burgos" <sup>121</sup> para estudiantes en el que participó Amenedo junto a su compañero José Amigo.

El cuerpo central que resuelve la sala de exposiciones permanentes a doble altura, se proyecta como un corredor excavado que deja en planta primera un deambulatorio expositivo y en planta baja condiciona la aparición pilares que a su vez delimitan espacios expositivos. La piel continua del cerramiento pétreo del cubo manifiesta su condición de plementería al no establecer contacto con el plano del suelo definiendo una franja de luz que desde el terreno ilumina la planta inferior. El tratamiento formal de las alas ortogonales del edificio se

---

121 VV.AA. Pereira Alonso, J. Ramón, director. Soraluze Blond, J. Ramón, redactor – jefe, Agrasar Quiroga, Fernando, redactor. "Boletín Académico de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, nº 13." Ed. Universidad de A Coruña. 1990.

entiende en contraposición dialéctica con el volumen generador. Se proyectan como planos horizontales de cubierta que generan refugio, a modo casi de arquitecturas efímeras, con referencias locales a la Arquitectura barcelonesa de los años ochenta que según lo expuesto llegaba en ese momento a la escuela de A Coruña. El tratamiento exterior de los paramentos verticales tersos y blancos pretende subrayar el carácter de los distintos objetos de composición en un ejercicio casi académicos.



El edificio sufrió en su construcción las presiones de una inauguración precipitada que la inexperiencia de los propios arquitectos de la administración no fue capaz de evitar, pero el Centro sufrió un cambio de mayor calado. Con las obras ya finalizadas se le presenta a la Organización Comarcal la posibilidad de actuar sobre dos plantas del edificio municipal en construcción anexo. La respuesta dada por el mismo arquitecto producirá un cambio radical en el funcionamiento del organismo arquitectónico proyectado. Desde el punto de vista programático se toma una decisión para resolver el problema, que a partir del



Centro Comarcal de Bergantiños, completará algunos Centros Comarcales. Se dispone la existencia de un área expositiva temática sobre un recurso local definidor y característico de la Comarca. En el caso del Centro de Bergantiños esta área estaba dedicada a la cerámica de Buño y recibirá el nombre de O Alfar.

Para resolver arquitectónicamente el programa era necesario conectar un edificio ya rematado, propiamente el Centro Comarcal, con una estructura de un edificio en construcción que se correspondía con un edificio de escaso interés. La solución al problema la plantea Amenedo mediante la disposición de un cuerpo de comunicaciones resuelto mediante una estructura ligera de aluminio que albergaba escaleras y ascensor y que resolverá los contactos entre ambas edificaciones. Esta estructura vertical se continuará en horizontal cerrando el porche de acceso inicial al centro mediante una solución continua en muro cortina.

El tratamiento del edificio de O Alfar, en realidad el remate de una estructura en construcción, será acorde con el resto del conjunto: paramentos blancos con el único aditamento de huecos rasgados verticalmente que se proyectan hacia el exterior a modo de *Bow Windows*, con la intención de singularizar una parte del edificio integrándolo en el conjunto de la actuación. La actuación interior se propuso como una piel independiente del soporte constructivo, como un intradós capaz de generar especialidad propia, mediante sus propias leyes proyectuales, apartándose de las geometrías del edificio para aparecer como un espacio único de características propias. El proyecto de acondicionamiento interior de esta parte del inmueble fue realizado en estrecha colaboración entre el arquitecto autor del proyecto y los de la administración, asumiendo estos últimos un carácter activo en la secuencia proyectual más allá de la posición ocupada previamente desde el *Project Management*, tanto en lo referente a la fase proyectual como a la dirección de obra. La unidad

proyectual constituye un hilo conductor que garantiza la condición unitaria de la obra arquitectónica ante la intervención cada vez más usual en el proceso de distintos arquitectos y profesionales. Este proceso de trabajo, fue ensayado con éxito en distintos Centros Comarcales pero se inició aun con titubeos y por necesidad en el Centro Comarcal de Bergantiños. El discurso expositivo referido a la cerámica se integró en la narración arquitectónica a través de la colaboración transdisciplinar. Para la documentación de los recursos expuestos se contó con la colaboración de uno de los mayores expertos en la materia de Galicia, Luciano García Alén, (quien con posterioridad cedería al proyecto comarcal para su exhibición en el edificio su propia colección privada), y para la materialización del diseño gráfico del montaje, con la intervención del grupo R-visión diseño, que estaba generando en esos momentos la imagen global de la comarcalización.

El tratamiento material de las soluciones constructivas se basará en el uso de geometrías abstractas y soluciones sinceras de encuentros en seco, coherentes con el tratamiento dado al proyecto.

El siguiente Centro en esta categoría, lo constituye el Centro Comarcal de Tabeirós – Terra de Montes. El edificio fue puesto en servicio el 9 de diciembre de 1998 e inauguró junto con los de Celanova y A Paradanta los concursos de proyectos arquitectónicos como instrumento para dar respuestas a las necesidades arquitectónicas de la Comarcalización de Galicia, y resolver la materialización de las necesidades proyectuales de los Centros Comarcales.

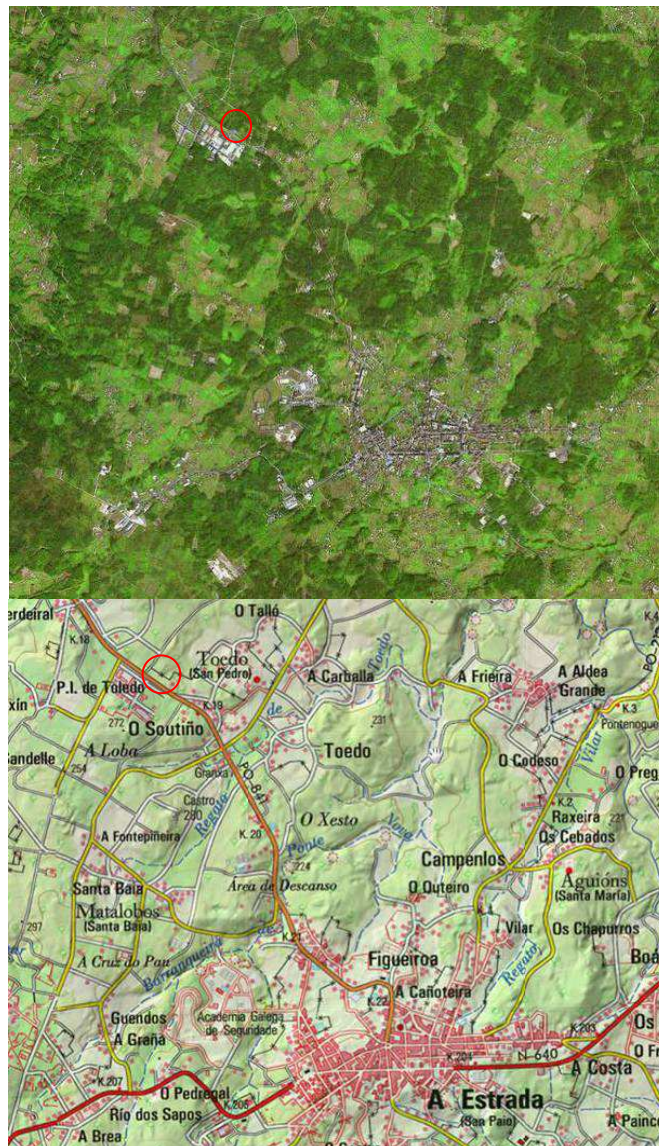
El concurso para estos primeros edificios tuvo escasa repercusión en un mundo profesional que en ese momento disfrutaba de una situación de elevada carga de trabajo. Fue convocado en conjunto para los Centros de Celanova, A Estrada y A Paradanta

en el año 1995. La elección del concurso como forma de selección de proyectos habla de la importancia concedida a la Arquitectura, como elemento de comunicación lingüística y transformación cultural, en el seno del proceso comarcal. Para el proyecto de A Estrada se selecciona la propuesta presentada por los arquitectos, Xan Casabella López (t. 1982), Xosé Díaz Vieites (t. 1992) y Manuel Fernández González (t. 1994). La solución planteada, por el proyecto bebió claramente del proyecto del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia que Alberto Noguerol y Pilar Díaz, habían realizado en Santiago de Compostela, para el primer Xacobeo del año 1993, como parte de de la transformación en capital de Santiago en los años noventa, reafirmando la influencia que Noguerol tendrá en la generación de titulados de la Escuela de A Coruña, que intervino en la construcción del proceso comarcal y en la nueva Arquitectura gallega de principios del siglo XXI. El edificio de A Estrada continuó la incorporación de la generación del 2000, iniciada con el Centro Comarcal de Bergantiños, al proyecto Comarcal, en este caso apoyados por el más joven profesor del grupo de los fundadores. En ambos edificios un porche de acceso de una planta introduce al visitante en el mismo, actuando como un zócalo que pone en escala un volumen que a su vez envuelve el volumen principal de la composición.



Desde el punto de vista de su inserción regional, el edificio de A Estrada representa la aplicación del proyecto Comarcal a una Comarca dual, del interior de la Provincia de Pontevedra. Esta dualidad se manifiesta en el propio nombre de la misma Tabeirós – Terra de Montes, que

constituye un claro ejemplo de dos territorios de características geográficas diferentes articulados en una Comarca. La ubicación del Centro, como no podía ser de otra manera, en relación al Plan de Desarrollo Comarcal se llevará al Municipio cabecera histórica del conjunto y el más dinámico, A Estrada, pero este hecho generará un cierto desequilibrio en la Comarca, que motivará que años después se plantee la posibilidad de creación de un subcentro comarcal, denominado Área de Información Comarcal, en el Municipio de Cerdedo, en Terra de Montes, proyectado por los arquitectos Benigno Jáuregui Fernández (n. 1963 - t. 1992), y Samuel Folgueral Arias (n. 1964 - t. 1993) y que nunca se llegará a ejecutar.



Siguiendo las directrices de ubicación inicial, y en la Galicia interior que transformaba su estructura según lo descrito los Fundamentos Territoriales de la tesis, el centro se va a localizar cercano a la villa central, A Estrada, (cabecera de partido judicial), pero en su extrarradio, bien comunicado y con buenas condiciones de accesibilidad, en la configuración progresiva, y que se producía en esos momentos, de Galicia como "*Ciudad Difusa*". El Centro se ubicará en una parcela del polígono industrial de Toedo, desarrollado por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo, cedida por el ayuntamiento de A Estrada a la Xunta de Galicia.

Desde el punto de vista de la implantación territorial, el Centro siguiendo el planteamiento teórico ya aplicado en el Deza, se ubica en una parcela del polígono industrial de Toedo, con frente a la carretera C-541, prevista en el Plan Parcial que desarrolla la actuación como equipamiento. Como muchas otras parcelas utilizadas como soporte de equipamientos, en la época en Galicia, se trataba en inicio de una, situada en un entorno rural, en este caso de monte<sup>122</sup> por tres de sus cuatro aires, en la configuración progresiva de la nueva realidad territorial gallega, difusa y reconstruida, y que será de aplicación en la implantación centros de salud, casas de cultura, y muchos otros equipamientos locales, pero también en la aparición de talleres, usos industriales y sobre todo de nuevo tejido residencial.

---

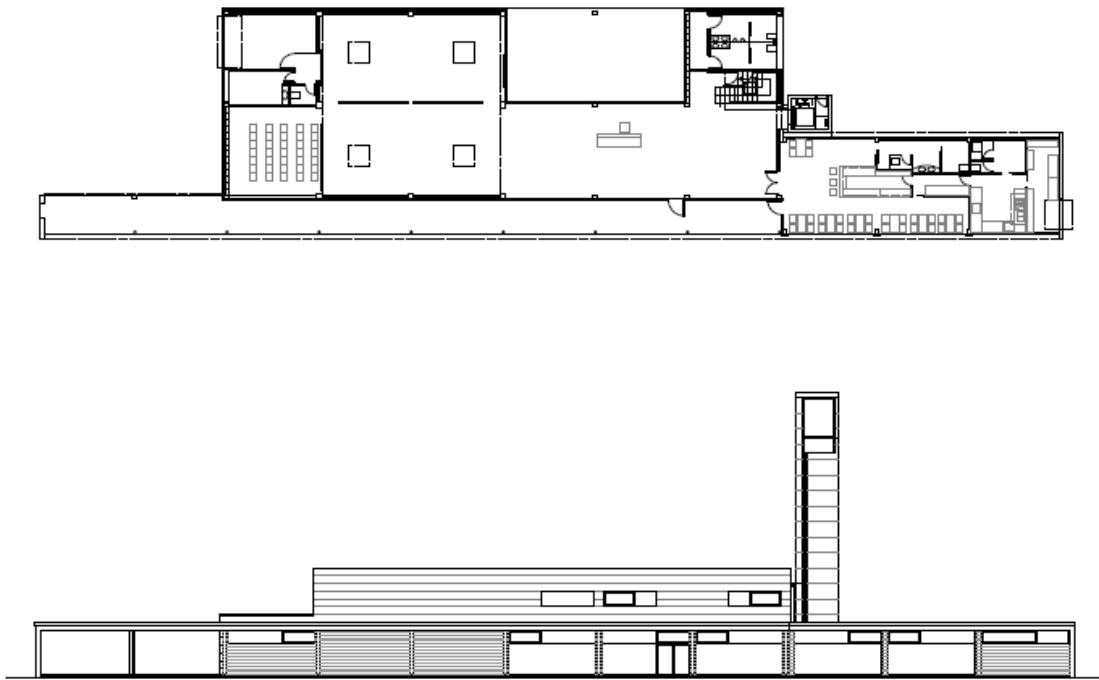
<sup>122</sup> Entendiéndose por tal una realidad física definida como "la tierra en la que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o proceda de siembra o plantación, siempre y cuando no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo" (Ley de Montes de 1957), pero también una imagen mental de un modo de colonización del territorio rural gallego.





La propuesta arquitectónica planteada, fue claramente deudora de la planteada para el Palacio de Congresos y Exposiciones de Santiago de Compostela, según lo señalado. El fraccionamiento volumétrico, siguiendo los criterios tipológicos establecidos, no se propone de un modo tan radical como en los casos de Bergantiños o Deza. En A Estrada se produjo una mayor agrupación programática, con el objetivo de adaptar la respuesta proyectual a la voluntad formal preestablecida. Si el edificio del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia, establecía un planteamiento coherente en la agrupación funcional de sus piezas fijando como elemento singular que condiciona la composición del conjunto, las dos salas de gran capacidad, y subordinando a su volumen paralelepípedo exento, vacíos y usos subordinados en una apuesta que se traslada con sinceridad a un edificio, compuesto en base a volúmenes autocontenido. El Centro Comarcal de Tabeirós agrupa en un único volumen para conseguir la tectónica deseada, sala de exposiciones permanentes en planta baja y las dependencias administrativas e institucionales en planta alta , para formalizar el volumen pétreo que se eleva sobre el pórtico columnado

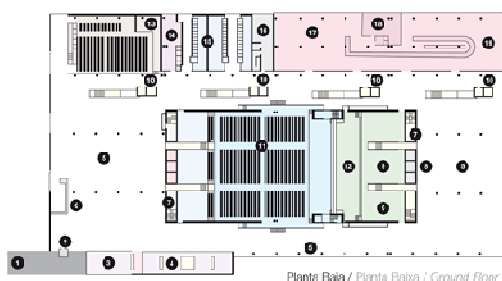
que enmarca el conjunto convirtiendo el edificio en fachada escaparate. Cafetería – adegua, sala de exposiciones temporales y zona de proyección se disponen en planta baja en ambos extremos de la planta, con tratamiento independiente para resaltar la volumetría del cuerpo central y por tanto la imagen predefinida para el conjunto.



Un elemento vertical de cuatro plantas, que alberga el ascensor, para servicio del Centro, mirador y menhir, a modo de templo parroquial laico, contrapesa la composición horizontal reforzando lingüísticamente el carácter público del edificio.



La sala de exposiciones temporales y permanentes se agrupó en un solo espacio junto a la recepción en un vacío ordenado junto a la recepción, pautado por una retícula estructural que fija el orden del conjunto mediante una solución de influencia sotiana, otro de los referentes que aparecerán continuamente cuando nos referimos ala generación de la Escuela de Arquitectura de A Coruña a la que nos referimos. El uso de los patios en planta baja y alta contribuye a generar la ficción volumétrica deseada.

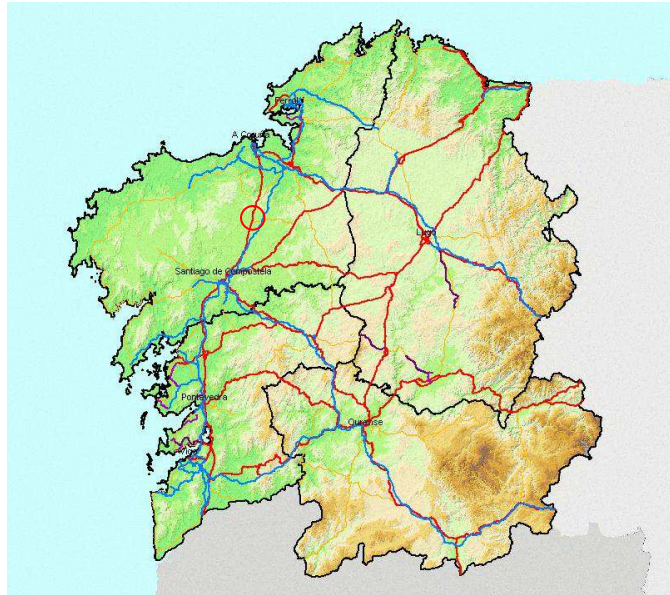




Los Centros Comarcales de Ordes y O Carballiño serán los siguientes puestos en servicio dentro de la red que responden a la tipología de Centros Articulados puros. Ambos fueron obras de José Luis Basanta y Ángel Velando puestos en servicio en julio del año 2001. Pero si los dos responden al mismo planteamiento compositivo, su origen e importancia es bien diferente. Si el Centro Comarcal de O Carballiño responde a un encargo directo de la Xunta a sus autores, probablemente en reconocimiento de la labor inicial realizada vinculada al proyecto comarcal y a la profesionalidad demostrada, el segundo va a ser resultado del concurso de proyectos que marcó la definición arquitectónica de los Centros y la incorporación de la nueva generación que la tesis denomina como Generación del 2000, formada en la escuela de A Coruña, a los Centros y al encargo público. Este concurso de proyectos en el que se presentan propuestas para los Centros Comarcales de Ordes y A Mariña Occidental, celebrado en el año 1998 supondrá el punto de inflexión en la apuesta por nuevas soluciones arquitectónicas para los Centros, la incorporación masiva de jóvenes profesionales a los concursos , y la utilización del propio proceso como metodología de exploración arquitectónica. El Centro Comarcal de Ordes, primer premio en este concurso, presenta una solución de compromiso, en la que sus autores continúan con una solución tipológica iniciada en el centro del Deza y que habían continuado en el Centro de O Carballiño, inaugurado veinte días más tarde que el de Ordes pero cuyo proyecto, había sido redactado con anterioridad. Si la solución de A Mariña Occidental se planteó como la apuesta por una solución arriesgada y de cambio, Ordes constituyó su contrapunto.

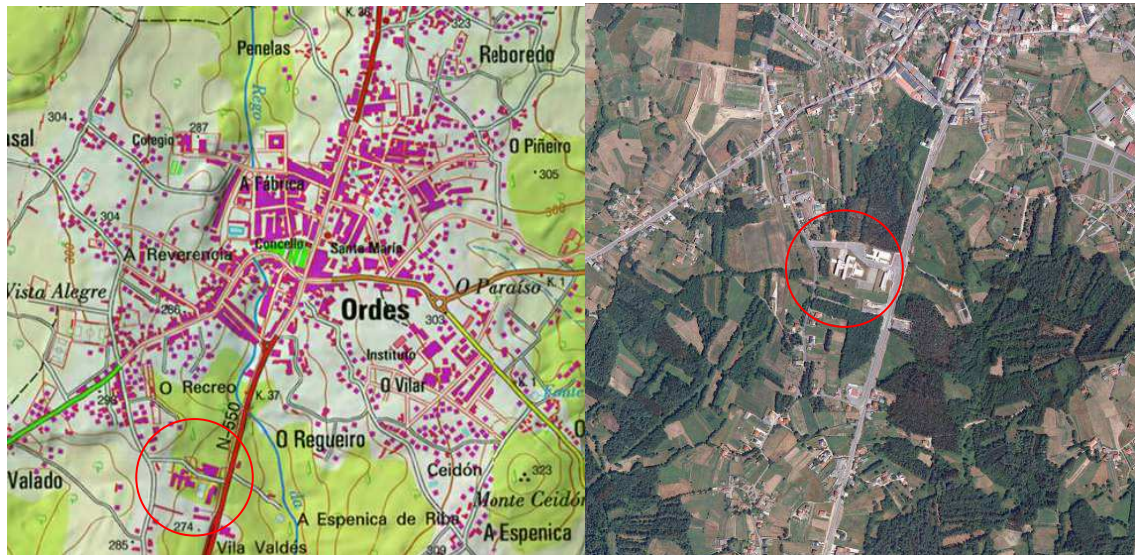
El Centro de Ordes fue el segundo que se ubicó en la Provincia de A Coruña en una localización central, desde el punto de vista regional, por su vinculación al eje atlántico (el edificio da frente a la carretera nacional N-550) y en una Comarca, la de Ordes, que hunde su vocación comarcal no sólo en relaciones históricas, sino en su consideración como cabecera de partido judicial (el propio nombre de

la Comarca lleva a esta consideración). Es por tanto un Centro que se ubica en uno de los nodos de la Galicia en transformación en el último cuarto del siglo XX, de una Galicia asimétrica que pide respuestas no idénticas en todo su territorio.



A escala comarcal el Centro se ubicará siguiendo los criterios señalados con anterioridad en una parcela bien comunicada al norte de la villa cabecera comarcal con amplio frente a la carretera N-550 que une Santiago de Compostela y A Coruña. El proceso de selección de las parcelas de los Centros Comarcales había sufrido en estos años una mutación. Frente a unas primeras localizaciones, que por el desconocimiento y el recelo generado por la comarcalización eran casi obligadas, una vez conseguida la madurez del proceso, esta selección se realizaba entre diferentes propuestas de los concellos. Los arquitectos de la Comarcalización analizaban éstas de manera que se valorase la posición óptima en función de las prioridades técnicas y políticas del proyecto. La localización del Centro Comarcal de Ordes refleja este cambio, al ocupar una posición ya no en un parque empresarial sino en una pieza de uso dotacional y de equipamiento en el que se concentran colegios, piscinas municipales (fruto de los concursos convocados por la Diputación de A Coruña y que supondrán junto a los Centros Comarcales las experiencias arquitectónicas más importantes

de la época y la oportunidad de incorporación de la Generación del 2000 a la práctica arquitectónica), obra del estudio madrileño con fuerte vinculación gallega Cano Lasso y el propio Centro Comarcal, creando un nodo de nueva centralidad municipal deslocalizado, que zonifica y especializa el espacio municipal y comarcal<sup>123</sup>.

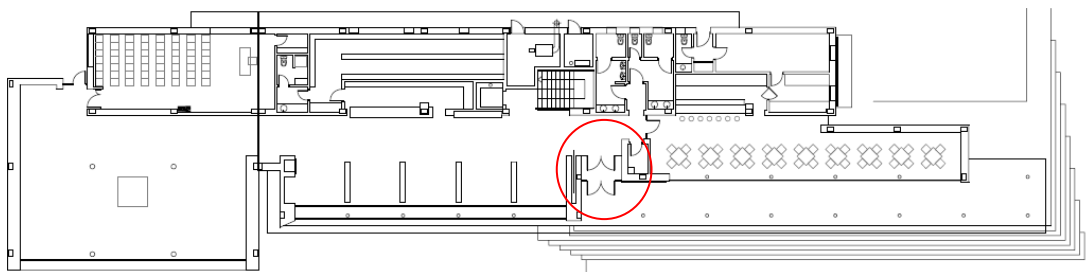


En una realidad con evidente falta de cultura arquitectónica, la labor de los arquitectos del proyecto comarcal consistirá, en este caso, en la definición de alineaciones y rasantes, que permitirán la implantación del conjunto de oficios y por tanto del propio Centro Comarcal. El edificio se ubicó en la parcela paralelo a la N-550, ocupando todo el frente de la misma, con una longitud de 64,70 metros y un fondo en sus puntos de menor dimensión de 3,53 metros, para un edificio de 858 metros cuadrados de superficie total distribuida en dos plantas. Se trata de un edificio telón, en el que se hipertrofia (característica que será más acusada aún en el Centro de O Carballiño), la consigna de conseguir un “edificio abierto a la Comarca, un edificio escaparate”. En la escala edilicia el edificio se dispone asentado sobre un plano ideal verde que establece la continuidad con el entorno urbano circundante. Para

---

<sup>123</sup> Con posterioridad a la puesta en servicio del centro y el resto de los edificios, se conectó peatonalmente el ámbito con el núcleo urbano de Ordes.

salvar el desnivel existente entre la cota de acceso y la natural del terreno este se ataluzó, llevando la diferencia al fondo este de la parcela. El edificio libera la parte frontal de la parcela ofreciendo fachada al acceso principal. El tratamiento de materiales es coherente con este tratamiento de fachada frontal. Sobre el plano horizontal así definido se sobreeleva el edificio al que se accede por su frente oeste subiendo desde un estereóbato formalizado al modo clásico y bajo un pórtico. El acceso se producía en el centro del edificio.



Volumétricamente el edificio se organizó siguiendo la metodología de la ortodoxia moderna, en base a la definición de una serie de elementos repetitivos dispuestos en un único paralelepípedo de dos plantas en los que se articulan diferentes dependencias administrativas orientadas al este. Eran las piezas de menor tamaño.

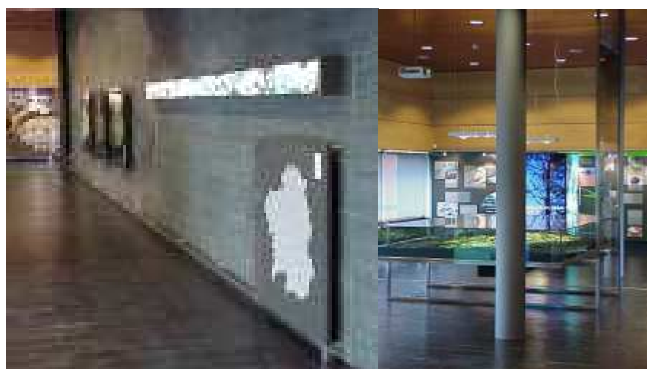
Sobre la fachada del edificio escaparate se distribuirán los elementos singulares: la sala de exposiciones temporales, la cafetería –adega y en el volumen a doble altura presidiendo el conjunto, la sala de exposiciones permanentes.



Desde el punto de vista del tratamiento material, el uso de los mismos fue coherente con la idea del edificio. La idea de conjunto de integración de lo global y lo local en el proyecto comarcal también está presente. Madera para el volumen principal (con un nuevo tratamiento) de la exposición permanente, piedra granítica en aplacado para resolver el telón de la fachada. El edificio interiormente se proyectó como un recorrido. Así la exposición se entiende como un camino que desde la introducción en la Comarca a través del propio recorrido el edificio, nos ubicaba en la misma, entendiéndola como continuidad de una ventana abierta a la Comarca.

El tratamiento proyectual había de ser unitario como lo debía de ser la Comarca. Para ello se dispuso, con el objeto de definir la exposición permanente, proyectada de oficio por los arquitectos de Comarcas, un forro de chapa de aluminio perforado que potenciando la escala humana de la exposición se autorreferencie al edificio jugando con la escala human y monumental. El mueble de la maqueta de la Comarca, elemento que se repetía como elemento didáctico en todos los centros de la red, en este caso conectado a un montaje audiovisual, es claro ejemplo del juego proyectual de escalas, al igual que ocurría con otros elementos expositivos soportes de fotografía.

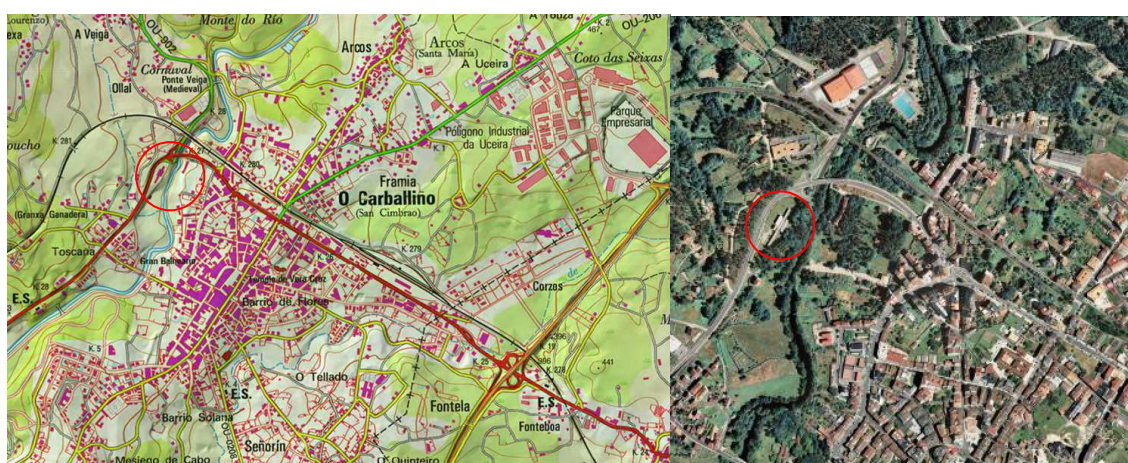
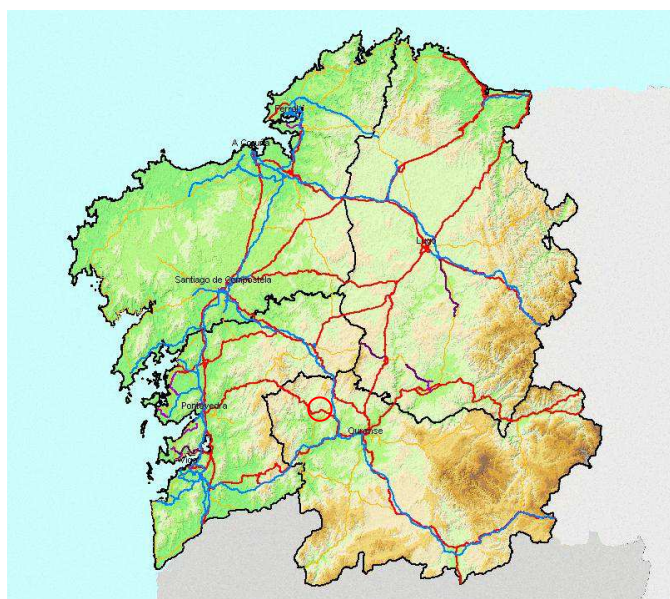




Para formalizar la exposición se utilizaron geometrías puras en las que el material se empleó con sinceridad, próximas a los parámetros defendidos en esos momentos por los personajes de referencia para la generación de arquitectos comarcales, en la escuela de A Coruña, Manuel Gallego, a través del magisterio de sus obras, Alberto Noguero como el referente de mayor influencia docente y proyectual, en la nueva generación, y como valor emergente próximo a este último, Alfonso Penela. Como referencia lejana los maestros de ambos Alejandro de la Sota y Albert Viaplana referencias madrileña y catalana de la escuela de A Coruña de la época. Los colores empleados en la exposición hablaban de un lugar autocontenido, clásico en el sentido definido por Josep Quetglas, un lugar original, en el sentido de la vuelta al origen, un lugar en el que todos los tiempos, (pasado, presente y futuro) y los espacios (el regional, el comarcal, el local, el edificio, el pequeño espacio), se encuentran, como Rafael Moneo había demostrado posible en el Museo de Arte Romano de Mérida.

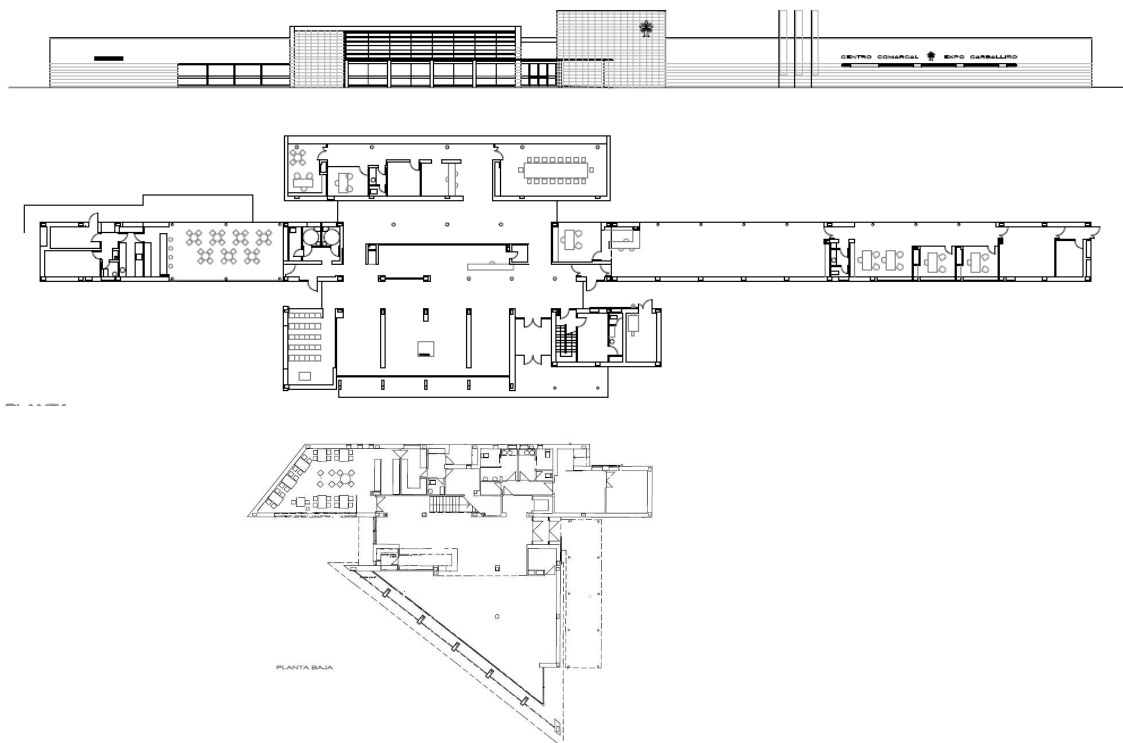


El mismo año de la inauguración del Centro de Ordes se puso en servicio su edificio mellizo, en O Carballiño.



El Centro Comarcal de O Carballiño responde a las características reflejadas para el de Ordes. El encargo de este Centro se podría encuadrar en la primera etapa de los Centros Comarcales (entendiendo como punto de inflexión el concurso para los Centros de Ordes y A Mariña Occidental), se realiza en el año 1998, a los mismos autores que el de Ordes. El Centro se pondrá en funcionamiento sin embargo, un mes después que este último. El planteamiento general desde el punto de vista compositivo del edificio es similar al llevado adelante para el Centro Ordense. La presencia de un área temática específica dedicada al termalismo,—el Instituto Termal de Galicia—, fue su

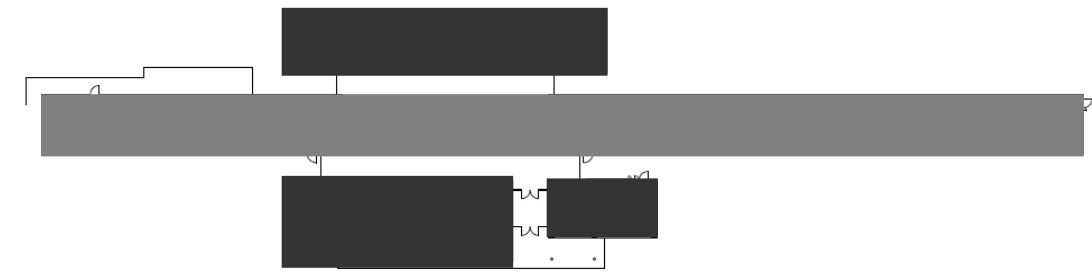
característica programática específica, como había ocurrido ya en el Centro de Bergantiños. El incremento de superficie que supuso, provocó una solución en la cual el edificio telón aparece hipertrofiado.



El Centro supuso el punto de llegada a la solución a los Centros Comarcales Articulados iniciada en el Centro Comarcal del Deza y el final de una reflexión de autor, de una *manera*. La propuesta planteó el edificio como un telón continuo, que albergaba las distintas piezas consideradas como elementos repetitivos del programa. La sala de exposiciones permanentes se singulariza como un volumen específico, aunque con menos presencia material y volumétrica que la planteada en la solución del Centro Comarcal de Ordes. Otro pequeño cuerpo de servicios contribuyó a potenciar el juego de volúmenes planteado, entre



frente y fondo, aun cuando se plantea la paradoja de que un elemento de servicios se singularice en material y volumen, más allá de la apuesta formal. El centro de O Carballiño dobla esta solución disponiendo una nueva pieza sobre el muro, que alberga piezas institucionales y oficinas y que responde al doble frente del edificio al río Arenteiro y a la carretera.



El edificio se ubica en el concello cabecera de la Comarca de O Carballiño, en la Provincia de Ourense y es, cronológicamente el segundo que se pone en marcha en esta Comarca tras el de Terra de Trives. En la escala regional refleja la evolución de la implantación del proyecto comarcal desde las zonas de mayor ruralidad de Galicia, a las villas más dinámicas del interior y de mayor grado de urbanidad, fuera del sistema urbano central gallego. Es por tanto un proceso en el que la implantación del proceso va acompañada a la evolución del mundo rural hacia el cambio y la modernidad, y del cual el caso de O Carballiño es referencia, formando parte de un territorio, el ourensano, con una fuerte identidad provincial, (sin duda la más asentada de Galicia), en el que la apuesta de Javier de Burgos de organización territorial se mantiene firme a finales del siglo XX,–y aún en el siglo XXI–, en su identidad sociocultural, y que modos provenientes de la cultura censitaria son de difícil transformación, se enfrentan con un gobierno local de izquierdas liderado por un emergente Manuel Vázquez González desde el año 1995, quien participará activamente en el proceso de implantación comarcal en la zona.

En la escala territorial, para el Centro se continuó con los criterios de localización manejados hasta ese momento. Una parcela bien

comunicada, (próxima al enlace con la carretera N-541), en el extrarradio de la villa, con un acceso rodado que facilita la conectividad rodada para los distintos perfiles de usuarios. La forma de la parcela *sensiblemente rectangular* da frente por sus lados largos, a la carretera y al río Arenteiro, en sus aires sur y norte. El entorno está configurado por parcelas de monte, configurando un paisaje rural en transformación.

En la escala edilicia el edificio se planteó como el Centro de Ordes, si bien en este caso resolverá una doble fachada. Se trata de un equipamiento aislado, que asume su situación en el medio rural, basando su urbanidad en la buena conectividad, como habían propuesto los modelos del siglo XIX de la Ciudad jardín o la Ciudad lineal, si bien la apuesta por el vehículo y no por el tren permiten pasar de la idealidad de la Ciudad imaginada a su materialización, en una Galicia difusa y en cambio.

La composición del conjunto, mantiene la influencia del magisterio de Javier Carvajal en sus autores, si bien en este caso se produjo un mayor acento en el refuerzo expresivo de la tectónica de los muros, configurándolos como elementos separadores, que acentúan su peso para recoger invariantes de la Arquitectura tradicional. Producirán también relaciones diferentes con la luz, que O Carballiño, como en todo el sur de la Provincia de Ourense es de las más contrastadas de Galicia, frente a la más difusa de las comarcas centrales coruñesas y pontevedresas (Ordes y O Deza). Darán lugar a claroscuros dinámicos, teatrales, barrocos.

El espacio interior es por tanto fraccionado y dinámico, pensado para ser recorrido y descubierto, dotado, frente al de Ordes de una cierta falta de unidad. Si el Centro de Ordes, reforzado por la continuidad del proyecto de su exposición, propone un recorrido secuencial, iniciático en la realidad comarcal, el de O Carballiño se organiza de una manera más trivial, de lo público a lo privado.

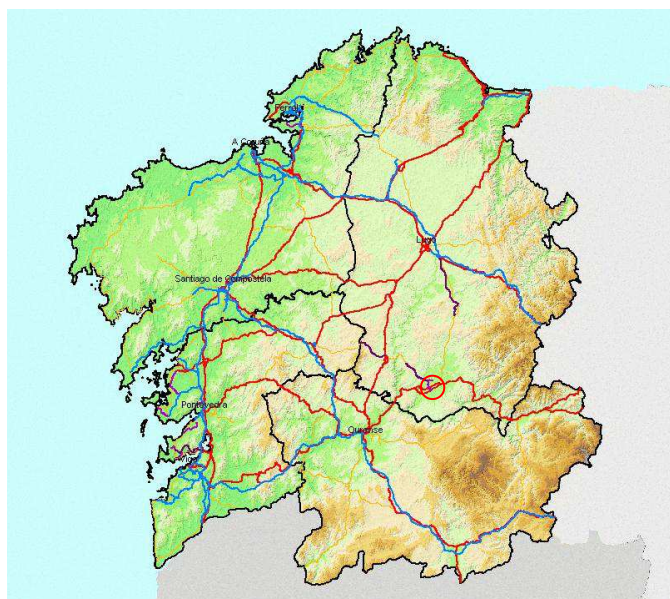
Los materiales utilizados continúan las pautas ya señaladas en los centros de Deza y Ordes: aplacados de granito, en este caso con aparición de la pizarra, en función del ámbito de extensión de estos materiales en la Arquitectura popular, singularizando cada volumen con el uso del material diferenciado. Se utilizan a la vez nuevos materiales, aluminio y estructura metálica de fuerte implantación en la industria local. El montaje expositivo apostó por la continuidad de los distintos elementos arquitectónicos a pequeña escala plegándose a la disposición espacial y tectónica de los mismos, con desigual valor en la formalización de cada uno de ellos.



- Los Centros contenedor



El Centro de Exposición de los Recursos Comarcales de Terra de Lemos puesto en servicio el 9 de octubre de 1997, supuso un cambio radical en la apuesta tipológica realizada inicialmente para los Centros Comarcales. Proyecto encargado al arquitecto pontevedrés Jaime Rodríguez Abilleira (t. 1987), y al arquitecto titulado en Harvard, José Luis Gahona Fraga (t. 1994), emparentado con el entonces presidente de la Xunta, plantea una respuesta al tipo definido, radicalmente distinta en su concepción. Frente a los edificios articulados, la respuesta planteada en este caso al Centro de Monforte, optó por un edificio contenedor, una caja paralelepípedica que a modo de buque invertido, contiene en su interior todas y cada una de las funciones definidas, presentándose al exterior como un objeto único, y exento, un templo clásico que necesita de su *temenos* para ser comprendido.



Desde el punto de vista regional el Centro de Monforte formaliza la primera Comarca incorporada al proceso en la Provincia de Lugo. Su elección es en este sentido canónica y por eso había sido designada en su momento Comarca Piloto. Compuesta por los municipios de Monforte de Lemos, Sober, Pantón, Bóveda, A Pobra do Brollón y O Saviñao, mantenía una fuerte identidad histórica – las Tierras de Lemos –, de marcado carácter rural, y con un Municipio Cabecera Comarcal claro. En el caso de Terra de Lemos, desde el punto de vista regional, se producía además un fenómeno de gran transcendencia y es su pertenencia al corredor interior dinámico de Galicia, que desde A Mariña lucense, pasando por Vilalba y Lugo, llega hasta Sarria y Monforte y se continúa por Ourense hasta el Barco de Valdeorras. Un territorio de oportunidades pero, con una problemática común a los territorios interiores de Galicia en lo referente al abandono y a la fuerte regresión demográfica, que sin embargo conlleva la concentración poblacional hacia la cabecera Comarcal.



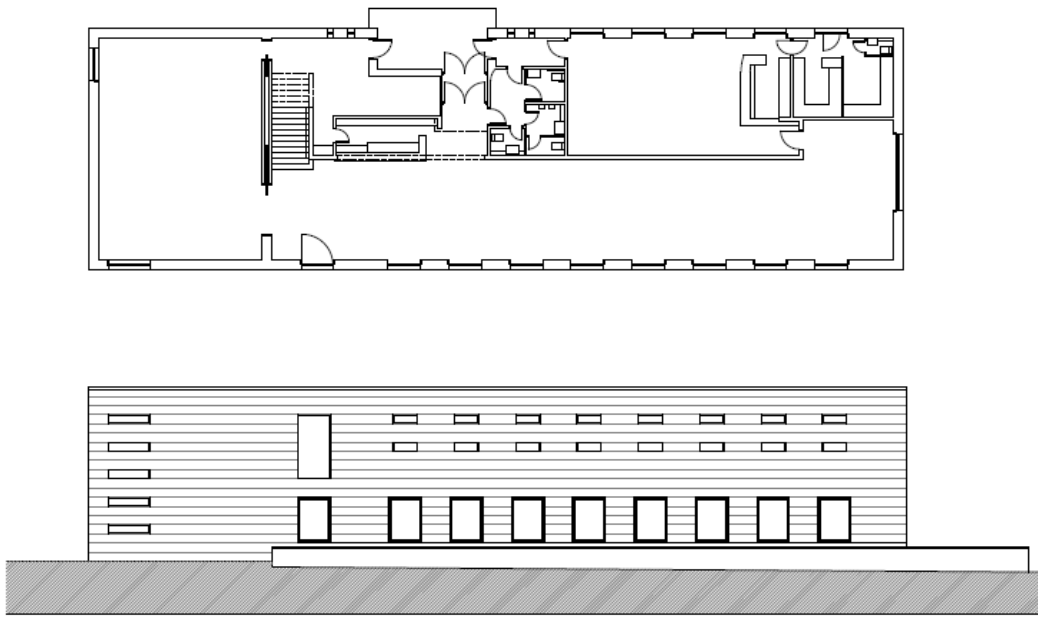


El centro en la escala territorial se ubica en una parcela con forma paralelepípedica, de proporciones rectangulares, de 17.000 metros cuadrados, rural, rodeada de tierras de labor del valle de Lemos, entre cómaros, pastizales y con frente a la carretera nacional N-120, de Logroño a Vigo, a tres kilómetros del núcleo urbano de Monforte de Lemos, pero en un entorno claramente rural, y sin mayor atisbo de urbanidad que el propio Centro.

Un edificio público en un entorno rural; así quedó definido el problema. La solución planteada en la escala edilicia propuso la integración del edificio con el entorno mediante la disposición de un pequeño jardín botánico, que con carácter didáctico resumía la vegetación comarcal, (recreando en la escala local, el entorno de los Pabellones de Exposiciones, tradicionalmente vegetal). Este

arboreto debía poner en escala el edificio e integrarlo con su entorno, planteando la reflexión común a los distintos Centros Comarcales y generalizable a los equipamientos en el medio rural gallego, de su difícil integración con el entorno rural en el que se ubican. Integración de lo sólido, lo matérico y lo construido con un mundo primario, agrario, vegetal y en alguna medida natural.

La parcela, en planta, se subdividió en tres ámbitos. Para el acceso rodado, estacionamiento de vehículos y para la conectividad vinculada al coche en una Ciudad-región difusa al modo de The Broadacre City, se reservó la zona más próxima a la carretera, resuelto como el mundo del coche mediante hormigón pulido, y que se singulariza mediante la disposición de los elementos de identidad corporativa. El arboreto que se funde singularizándose con el entorno agrario, atravesado por un sendero peatonal, articula el recorrido desde la pieza inferior hasta el edificio, proporcionando un cierto carácter procesional al recorrido de aproximación al Centro, y estableciendo una estricta separación de usos y circulaciones, de referencias nórdicas y americanas, al no renunciar a la esencia de la pertenencia a la tierra en la Ciudad difusa que confía su articulación al transporte como Wright lo había hecho en Broadacre City. Al fondo se dispone al edificio, con carácter objetual, al modo de una cabaña clásica. La *promenade* de aproximación se refuerza, mediante el tratamiento aterrazado dado al terreno, situando el edificio en la última plataforma y la más elevada.

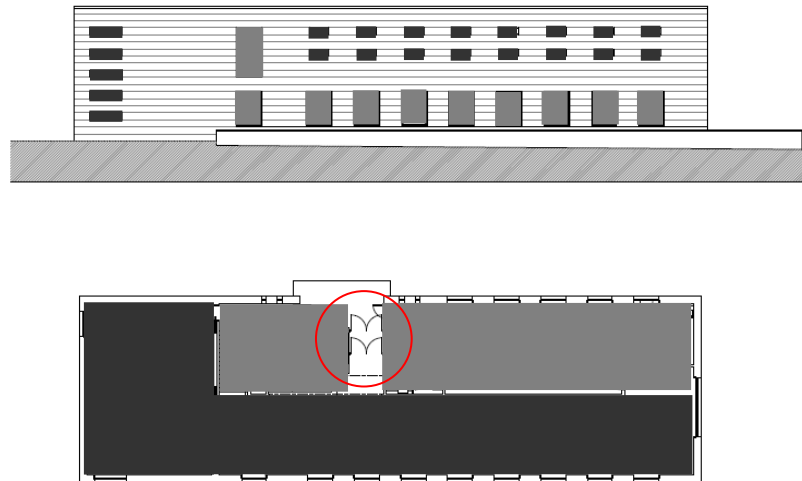


El edificio se proyectó como un paralelepípedo de 11,50 x 40,00 metros y 7,80 metros de altura sobreelevado sobre un estereóbato pétreo de mampostería, sobre un socalco de piedra del país como los que construyen el paisaje de las Tierras de Lemos. El volumen edificado aparece como un contenedor pétreo ejecutado en sillería de granito gris que se vuelve cofre blanco en su interior. La escala monumental del edificio proyecta su fachada al valle de Lemos midiendo edificio y territorio. Este contenedor pétreo se orada mediante una composición de ritmos pautados, que como las notas musicales en un pentagrama, respondía a la composición del edificio en su conjunto y a las necesidades de los espacios interiores.

El acceso al edificio se producía rodeándolo, descubriéndolo en el tiempo y en el espacio por su frente sur, probablemente el de composición más trivial. El edificio se configuró espacialmente mediante el vaciado del contenedor pétreo. Un vacío que reforzó su espacialidad, mediante un acceso en el que se baja la altura de ingreso para potenciar con posterioridad la doble altura



interior. El tipo Centro se resuelve en esta nueva variante agrupando los elementos repetitivos, las piezas menores del programa, que se conciben en términos de espacios servidores, mediante una composición dual en planta y sección.



Como espacios servidos generadores de la composición, aparecen la sala de exposiciones permanentes y la sala de exposiciones temporales, proyectadas como un espacio continuo a doble altura al que se vuelcan las piezas que sirven al Centro. Es en este espacio generador en el que se expone la Comarca, en un montaje que sufrió el regular funcionamiento y la procedencia disciplinar dispar de sus integrantes con dificultades importantes para configurar un equipo de trabajo, en el primer centro en el que los arquitectos autores del proyecto, no lideraron el proyecto expositivo como había ocurrido en Deza o Bergantiños, con un liderazgo claro y con complicidad generacional entre los redactores del proyecto de exposición y los técnicos del proyecto comarcal.

Pero la exposición de la Comarca en el montaje no es sólo construcción. El edificio se abre a las tierras de Lemos, a través de

unos huecos tabernáculo <sup>124</sup> que relacionan en su composición territorio construido y objeto edificado. Como parte del proyecto de transformación cultural que supone el Plan Comarcal, el arte contemporáneo se integra en la Arquitectura del edificio, como la escultura lo había hecho en el medievo en las iglesias parroquiales gallegas o han completado el espacio sagrado contemporáneo<sup>125</sup>, y así un montaje cedido por el artista monfortino fundador del grupo Atlántica, Anton Patiño (n. 1957), se dispone como parte de la exposición integrándose en uno de los paramentos del edificio en la sala de exposición permanente, completando la Arquitectura, como antes había ocurrido en los centros de Salnés con obra del cambadés Manolo Paz (n. 1957) o con posterioridad con el ourensano Acisclo Manzano (n. 1940) en O Carballiño, todos ellos artistas gallegos contemporáneos de referencia. Lo local y lo global en el arte se funde en un concepto cultural del desarrollo.

---

<sup>124</sup> Blanco Lorenzo, Enríque. "El hueco de fachada en la arquitectura moderna de Galicia". Tesis doctoral inédita. Universidad de A Coruña. 2009.

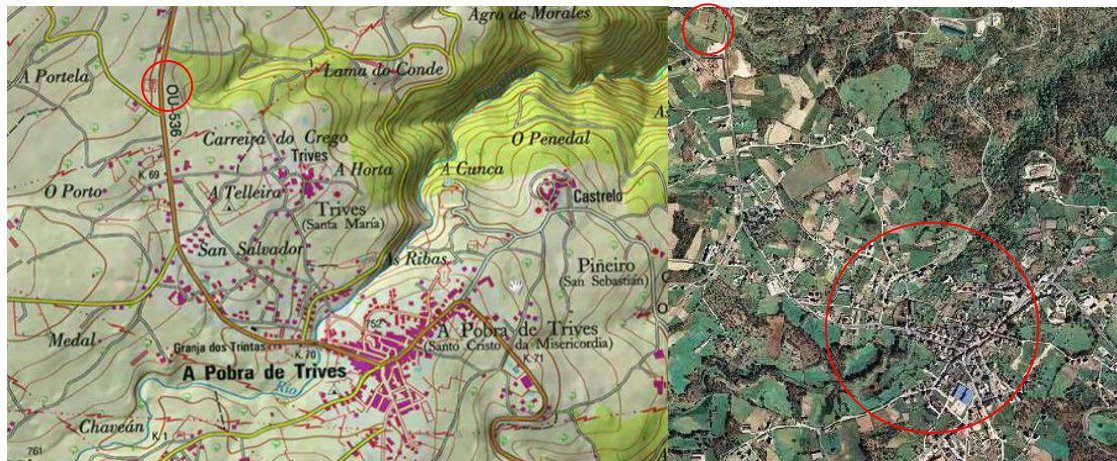
<sup>125</sup> Fernández Cobián, Esteban. "El Espacio Sagrado en la Arquitectura española contemporánea". Tesis doctoral. Universidad de A Coruña. 2001.



El Centro Comarcal de Trives, puesto en funcionamiento el 15 de diciembre de 1998, es decir catorce meses después del centro de Lemos, pertenece también a la tipología de Centro Contenedor. Las influencias entre ambos serán indirectas al ser Trives un encargo directo, al arquitecto profesor de construcción en la escuela de Arquitectura de A Coruña, Joaquín Fernández Madrid y su socio Pedro Iglesias Pereira, que mantenía relaciones personales y profesionales, con el entonces secretario general de planificación y desarrollo comarcal de la Xunta de Galicia Andrés Precedo Ledo.

Ubicado en una Comarca de la montaña ourensana de carácter profundamente rural en el sentido clásico, el centro de Trives se sitúa en el marco regional en una Comarca arquetípica en lo relativo al ámbito estratégico de actuación del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Una Comarca interior, de economía y doblamiento rural de montaña, con fuertes lazos culturales históricos, en claro proceso de regresión demográfica, (sobre la cual pequeñas actuaciones gerenciales, podían suponer grandes operaciones de plusvalía local), y con una villa cabecera comarcal definida.

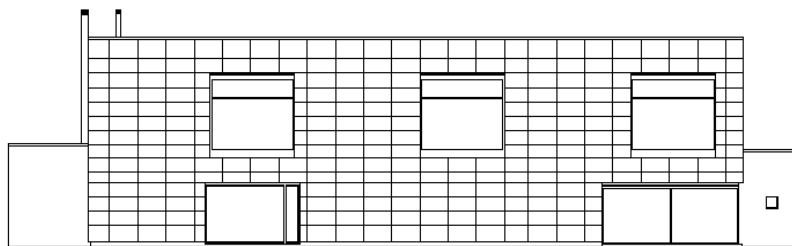
En la escala territorial el centro se ubica en continuidad con el casco urbano consolidado de la villa cabecera, en el entorno de A Pobra de Trives, constituyendo charnela entre la urbanización débil del núcleo y el territorio rural próximo, ligado a los parámetros de urbanidad que representa la carretera a C-536 de Castro Caldelas a A Rúa de Valdeorras.



En la escala edilicia el centro de Trives, reproduce parte de los esquemas de Lemos. La parcela sobre la que se asienta se localiza más allá del límite de la urbanidad de Trives abierta a la carretera C-536. El edificio se constituye en telón urbano al fondo de la misma delimitando un ámbito de urbanidad, elevado sobre el aparcamiento constituido como espacio de respeto. El edificio se sobreeleva sobre este atrio de manera que se accede al mismo a través de una promenade, constituida por un rampa en doble tramo tratada como parte integrante del edificio en lo formal y lo material.

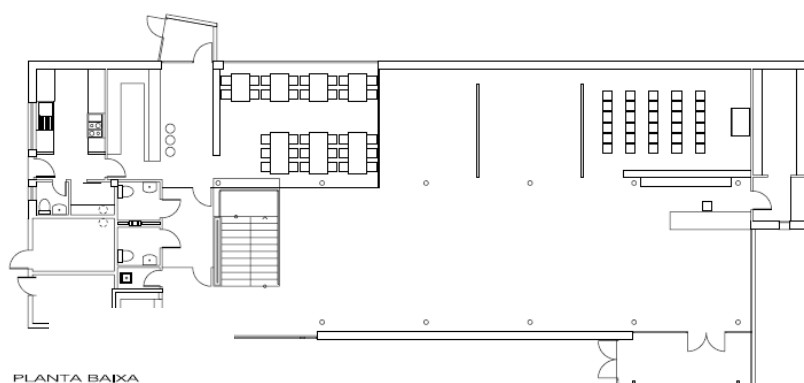


El edificio contenedor se muestra plano, de fachada pétrea, tratadas sus piezas como si de paneles metálicos se tratara, de nuevo entre la tradición y la modernidad, en el que se calan los huecos profundos<sup>126</sup> que son a la vez galerías en una composición durandiana de fachada, en la que se integra en el mismo lenguaje la galería de acceso. Un cuerpo mas bajo envuelve el volumen principal, con tratamiento material que pretende desmaterializarse, blanco, para no competir y ganar superficie con el fin de resolver el programa.




---

<sup>126</sup> Blanco Lorenzo, Enrique. "El hueco de fachada en la arquitectura moderna de Galicia". Tesis doctoral inédita. Universidad de A Coruña. 2009.



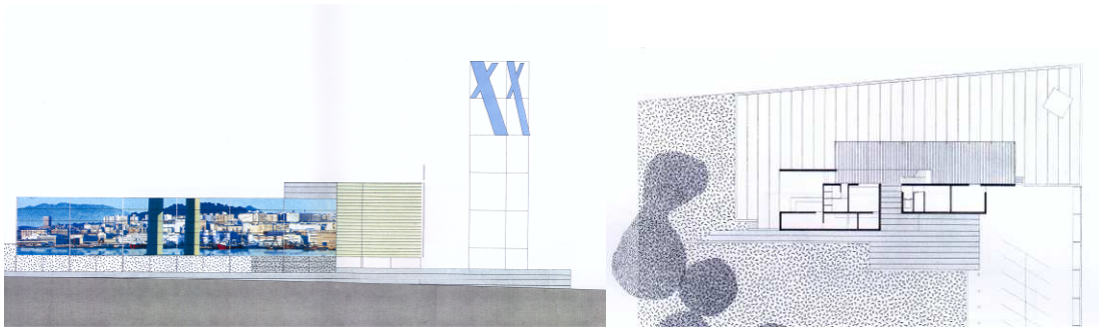
Interiormente el edificio se articula en una doble crujía longitudinal, en dos plantas. En la primera crujía en planta baja se disponen recepción exposiciones permanentes, y en planta alta dependencias administrativas e institucionales. Cafetería, exposiciones temporales y dependencias auxiliares se disponen en el volumen que envuelve al primero, en una segunda crujía. Todo el interior al igual que Lemos será blanco. El diseño de la exposición materializado con una metodología y equipo similar al de Lemos, adolecerá de problemas de escala, al mantenerse diseño de mobiliario pero no disponer el edificio de espacios similares.



En el año 2003, cinco años después que el de Trives, se puso en funcionamiento un nuevo edificio encargado en base al primer concurso de proyectos convocado. Este concurso de propuestas con el que se adjudican de una vez cuatro centros, –Tabeirós – Terra de Montes, Terras de Trives, ya analizados, Terra de Celanova en Vilanova

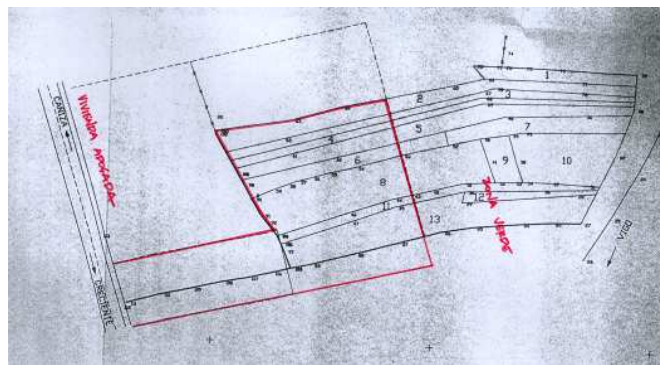
dos Infantes y A Paradanta en a A Cañiza–,no tuvo la misma repercusión de otros posteriores. De todos modos las propuestas ganadoras adquieren, una cierta relevancia arquitectónica, como parte de un proyecto global, al aparecer recogidas en el número 26 de Obradoiro, revista Oficial del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia en 1997, que sin reseña crítica, pero con un artículo introductorio de Andrés Precado, recoge los planos y el resultado del concurso de proyectos de los cuatro edificios.

Centro Contenedor, fruto de este concurso y propuesta que plantea una reflexión teórica sobre el Centro Comarcal como tipo, será la ganadora para la sede comarcal de A Paradanta, en A Cañiza.



La propuesta del concurso matizada, en gran medida en el proyecto de ejecución, propone una reflexión acerca del no-lugar y la Arquitectura, relacionándola con la Ciudad americana, (en concreto en la memoria del concurso se materializa la referencia a Las Vegas), que el autor del proyecto, José Luis Gahona, conocía de primera mano fruto de su estancia en el país.





La ubicación propuesta para el Centro era un lugar propicio para esta reflexión. Una parcela de proporciones rectangulares, con frente, a la autovía de las Rías Baixas y a la carretera de Crecente, lindante con el área de servicio de la autovía A-52, por tanto un lugar inexistente, que se configura al margen del tiempo y del espacio que ocupa.

La propuesta de José Luis Gahona, aceptó con radicalidad el reto. Propuso un Centro que es un edificio anuncio. Un cartel en la autovía, con su propia torre de señalización, su propio campanario, inicialmente mostrando Galicia, y su formalización institucional, la Xunta. Al convertirse y pasar de la idealidad a la materialidad, la marca comarcas de Galicia y la Comarca de A Paradanta, en un parto doloroso.

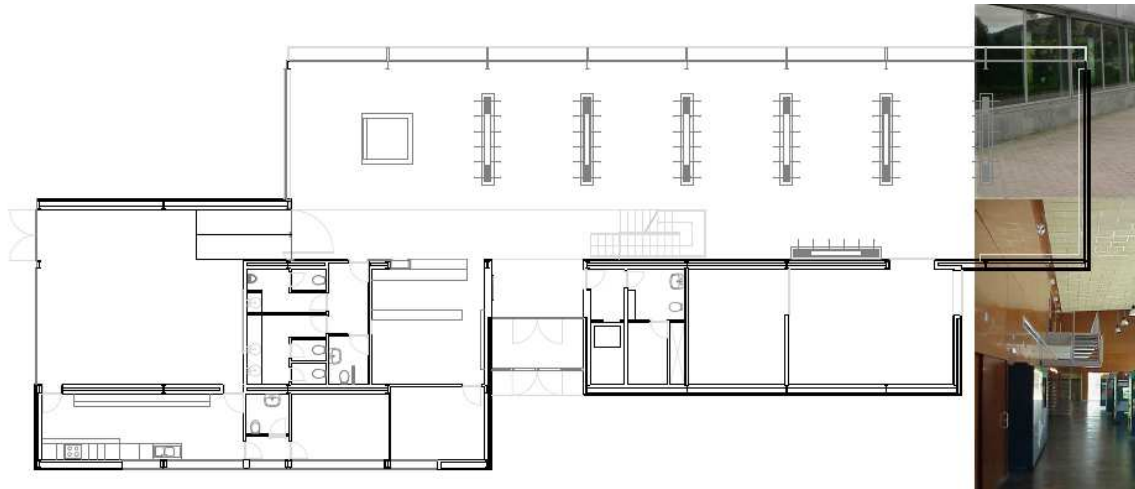


La radicalidad de la propuesta de concurso se vio mediatizada por la contradicción de su enfrentamiento el carácter institucional del edificio. Interesante por contraste fue la propuesta presentada al concurso por el arquitecto lucense Martín Fernández Prado (t. 1992) que planteaba la maximización del edificio a través de su concepción como tapia de cierre de la parcela en la que se alojan las distintas funciones. La contraposición entre las dos propuestas produjeron tensiones en el jurado que catalizarían la salida de José Luis Cousillas del equipo comarcal.

Con las premisas citadas el anteproyecto ganador se convierte desde Madrid, en proyecto de ejecución. Un proyecto tecnológico, se delinea gráficamente con procesos rudimentarios, a lápiz y con escasos recursos lo que generará indefiniciones en el documento final, que tendrán que ser suplidas en las fases proyectuales posteriores por los distintos agentes intervinientes en las diferentes fases del proceso proyectual.

El proyecto aprovecha la diferencia de cota entre el acceso a la parcela desde la carretera de Crecente con relación a la A-52, para elevar el edificio sobre un talud, sobre un cómaro artificial para de este modo conseguir sobreelevar el cartel-anuncio de la Comarca que constituye la fachada sur del mismo, con el nombre de la Comarca lacado sobre un velo de chapa perforada de aluminio que matiza la luz, que tamiza el verdadero cerramiento del edificio resuelta en u-glass, y que de noche actúa como lámpara iluminadora del cartel. En la parte inferior de esta fachada una ventana corrida, relaciona la escala del edificio con la del usuario, presentando a modo de intuición los contenidos del centro al exterior, al mundo de la velocidad de la autopista y el automóvil. La solución espacial resultante plantea claras

analogías con la planteada para el Centro Comarcal de Lemos, del mismo autor aunque con tratamiento material claramente diferente.



El Centro se concibió como un gran cartel, un gran foco, una construcción provisional que coloniza la autopista, como había ocurrido en los estados del oeste americano en los años sesenta del siglo XX, o como había adelantado Frank Lloyd Wright en sus propuestas de la Disappearing City. El tratamiento material del edificio fue coherente con esta apuesta. Para un elemento de servicio en la autopista, al servicio de la Comarca, se utilizó la estructura metálica, particiones ligeras y cerramientos ligeros prefabricados, de panel metálico, para configurar una imagen reconocible de edificio al servicio de las infraestructuras de comunicación, carcasa de una lámpara y contenedor de funciones. El programa funcional y la organización espacial del paralelepípedo contenedor, coincidirán con la realizada por el centro Comarcal de

Lemos, si bien fue menos rotunda. A diferencia de éste, donde el volumen contenedor era único, los espacios servidores, se agruparon en dos volúmenes en el frente norte del edificio aunque el tratamiento que reciben pretende dotarlos carácter unitario, cobrando todo el protagonismo de la composición la sala de exposiciones permanentes y temporales a doble altura. El rectángulo de la planta de este volumen generador, que en sección se resuelve a doble altura, es al que se abren todos los diferentes elementos de servicio del programa.



El espacio generado a diferencia de Monforte, tectónico, pautado, continuo, y blanco, se torna en A Paradanta, ligero, difuso, mecánico y gris. Frente a la luz de las Tierras de Lemos, contrastada y dura, en un edificio que integra el paisaje tradicional, a Cañiza renuncia al entorno en su espacio generando su propia especialidad con el uso del vidrio translucido, los colores neutros y el metal.



El edificio se ejecutó con escasa presencia en obra del arquitecto redactor del proyecto. Contratada esta por la Sociedad Pública de Inversiones de la Xunta de Galicia de la que la organización comarcal



era tan sólo un cliente, se sumaron las voluntades técnicas de los distintos organismos y de las distintas personas implicados para mantener la unidad proyectual del conjunto. La propuesta de soluciones constructivas tecnológicas de junta seca a veces alejadas de la tecnología disponible en el momento y el lugar dificultó la resolución del problema.

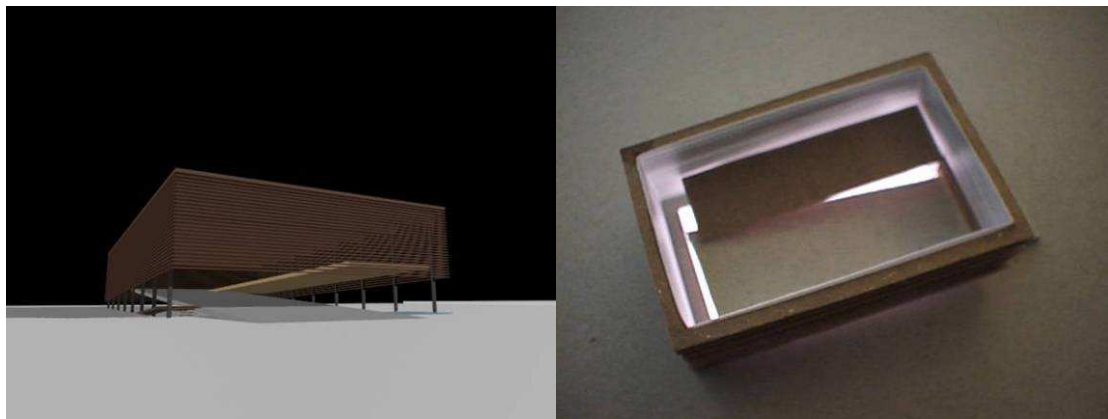
El diseño de la exposición permanente, proyectada de oficio, mobiliario continente y contenidos, fue coherente con el carácter del edificio en el que los colores y la luz se utilizan desde el exterior como elementos de interpretación del edificio. Los soportes expositivos, se proyectaron como cuerpos prismáticos móviles de colores grises, metálicos, convirtiéndose también en elementos de transición entre la escala monumental del edificio y la escala humana del usuario, según le camino proyectual iniciado en el centro Comarcal de Ordes dos años antes.



Pero el edificio que supone el punto de inflexión en la definición del tipo para el Centro Comarcal será el de A Mariña Occidental en Viveiro, y no sólo por la propuesta arquitectónica que plantea, sino porque el concurso para su contratación en el año 1998 supone un punto de cambio arquitectónico y de procesos de contratación, trabajo y

elaboración y el arranque de la incorporación de la Generación del 2000 al proceso comarcal y a la actividad profesional.

Convocado conjuntamente para los Centros Comarcales de A Mariña Occidental y Ordes, el concurso recibe un total de veintidós propuestas, doce para el centro de Viveiro y las restantes para el de Ordes. El nueve de septiembre de 1998, se reúne el jurado en la sede de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia. Tras la deliberación del mismo se optó por premiar para el Centro de Ordes una solución más reconocible y de compromiso, probablemente la mejor de las presentadas al concurso. Para el centro de A Mariña, se estableció una dura pugna entre diferentes candidatos, que optaban por distintas propuestas conceptuales, algunas reconocibles en el marco de los pabellones que se habían proyectado unos años antes para la Exposición Universal de Sevilla.



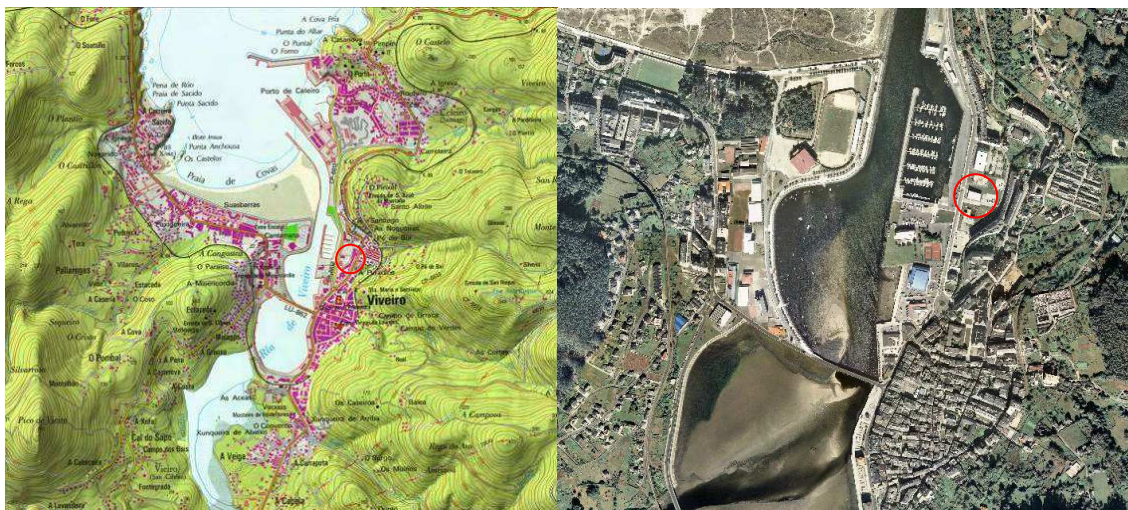
La discusión del mismo es larga e intensa, produciéndose diferencias incluso entre los arquitectos del proyecto comarcal, dada la radicalidad de uno de los proyectos que proponía según rezaba su memoria el Centro Comarcal como un contenedor naval varado en el muelle de Viveiro, linterna y barco, a la vez en la que se reconocían las maneras de Mies Van der Rohe y Arne Jacobsen, y las hacía suyas. Se trata de una propuesta innovadora en relación a las soluciones propuestas hasta ese momento al tipo. La dificultad de la ejecución y mantenimiento, así como la posibilidad de que detrás de la propuesta se encontrasen

arquitectos jóvenes con escasa experiencia o solvencia para resolver los problemas planteados constituía una dificultad añadida. Tras una discusión seria, en la que el entonces Secretario General, Andrés Precado, como siempre ocurrirá desde entonces, deja que los restantes miembros del jurado todos ellos técnicos vinculados al proceso desde diferentes campos disciplinares, que maduren pros y contras de cada propuesta siempre con el entendimiento del Centro Comarcal, como materialización física de un proceso de escala superior, para asumir finalmente la decisión. Se adopta el acuerdo por unanimidad de establecer como ganadora esta propuesta. Al abrir la plica del centro de A Mariña Occidental, aparecen como autores de la misma la pareja de arquitectos formados en la Escuela de A Coruña, Enrique Blanco Lorenzo (t. 1997) y Patricia Sabín Díaz (t. 1997), que son integrantes claros de la Generación del 2000, con la que también se identifica el autor de la tesis.

Para la descripción del Edificio nos atendremos a lo señalado en la ponencia conjunta que el autor del presente trabajo y uno de los redactores del proyecto presentaron en el V congreso para la "Conservación del Patrimonio Industrial y de la Obra Pública en España" celebrado en Ferrol en año 2008.

En ella se señalaba que el edificio era programáticamente complejo. En una superficie construida escasa que no alcanzaba los mil metros cuadrados había de responderse a funciones administrativas, de reunión, de relación, de exposición temporal y exposición permanente. Todo ello, y según las bases del concurso, con la intención de atender a los requerimientos expuestos de forma común al resto de centros comarcales existentes. Los autores se plantearon la importancia conceptos como: representatividad, singularidad, modernidad, dinamismo o contenedor.

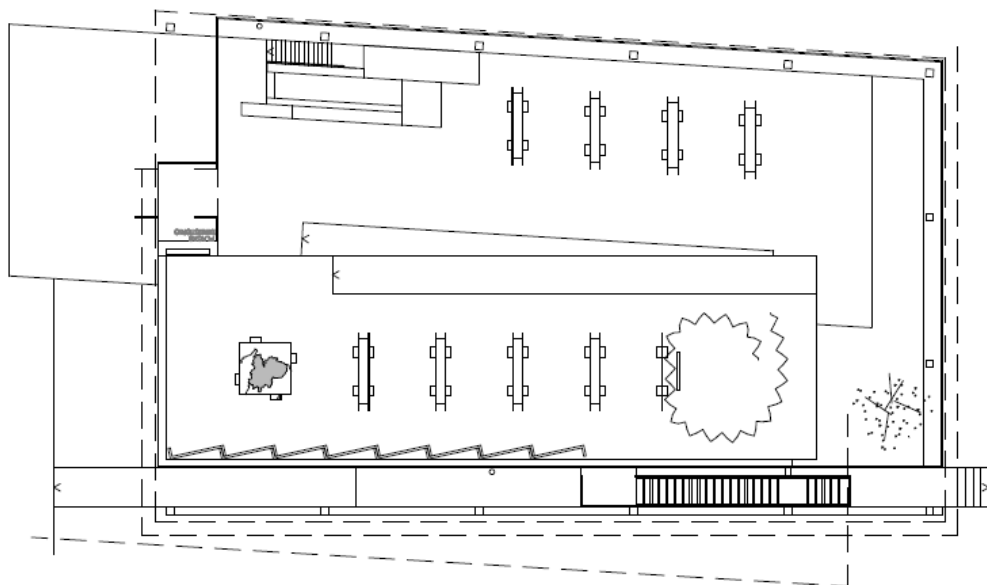


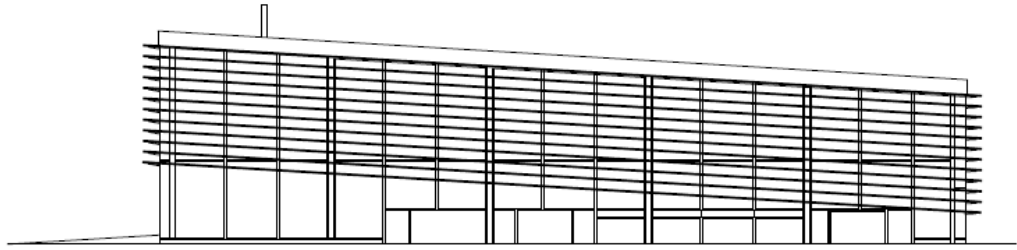


La parcela para el emplazamiento, próxima a otros equipamientos públicos de nueva planta en la periferia este del casco histórico de Viveiro con frente a la carretera C-642, que articula toda la Mariña lucense, se situó en una zona ganada al mar de fuerte horizontalidad, que aparecía nítidamente como transición entre el monte y el mar desde cualquier visión lejana. Plano clásico abstracto y perfecto sobre el que los autores de la propuesta debían trabajar. El edificio a escala comarcal se ubicaba en la Comarca de A Mariña Occidental de la que Viveiro era cabecera y junto con las de A Mariña Central con cabecera en Mondoñedo y la Oriental, en Ribadeo, constituían el Área Funcional de A Mariña, el conjunto urbano del Norte de Galicia principio del eje interior dinámico. El edificio en el año 1998 tenía función nodal para este ámbito supracomarcal y suponía la presencia del proyecto en uno de los nuevos entornos dinámicos de centralidad de Galicia más allá de las ciudades.



En la escala edilicia supuso la introducción de nuevas variables tipológicas al tipo general definido. Esta característica se materializó en un edificio, que siguiendo los planteamientos iniciados con anterioridad en el de Terra de Lemos, en lo referente a la definición del edificio como contenedor de funciones, grupo al que conceptualmente pertenece, mantiene el concepto de recorrido, de *promenade*, más propio de los definidos como centros articulados. Este recorrido se materializa en torno a la rampa que constituye el elemento generador arquitectónico alrededor de la cual se articulan los espacios en sucesivas plataformas. Pero el edificio es también topografía, modelado del terreno artificializado y cubierto.





Así bajo las plataformas sucesivas y semienterrado se sitúan las piezas del programa administrativas y de servicios; asumiendo las pendientes generadas los espacios expositivos de la Comarca, como un tránsito, y en el último nivel ya horizontal, como lugar de llegada, una exposición monográfica sobre el mar, y las exposiciones temporales, un edificio que quiere ser permanencia y cambio. Todo ello se cierra mediante un velo vítreo y de madera, casi efímero que acota un espacio, definiendo un lugar en el entorno más amplio del puerto de Viveiro, mediante diferentes estrategias proyectuales.



Verificando la condición dual de la realidad de la Comarca, se utilizó como herramienta de proyecto la contraposición de la obligada convivencia de la modernidad –identificada con la técnica y por tanto la industria- frente a la tradición – identificada con lo artesanal o manual-. De este modo, se propuso rebajar ligeramente la rasante del terreno para alojar las funciones más públicas –administrativas- bajo dos grandes planos autónomos, masivos, realizados en hormigón armado. Sobre ellos, se producirían los espacios expositivos. A modo de envoltorio

sobre el conjunto, una estructura industrial permitía salvar la gran luz: soportes metálicos, vigas laminadas de madera, paneles sándwich, chapas prefabricadas de cubierta, acristalamientos de grandes dimensiones, chapas plegadas para la formación de lamas de protección... fueron los elementos del juego compositivo del proyecto. Se presentaría pues, al exterior, un edificio con un carácter enormemente sobrio, industrial, homogéneo, uniforme, constante, que habría de contener una explosión de funciones y actividades. Interiormente, además de la separación en niveles, los planos inclinados se combinaron con horizontales, se separaron o acercaron al cerramiento, e incluso salieron a buscar al visitante. Una imagen exterior reconocible, representativa frente a un interior diverso y activo.



El afán de relación y atracción con los usuarios-visitantes, hizo pensar en la necesidad de enfatizar la transparencia de los cerramientos: el edificio habría de enseñarse a sí mismo. Mostrar sin pudor su interior y sus contenidos con la finalidad de hacerse más presente tanto durante el día como durante la noche.

Una vez ejecutada la estructura, ya poco cambiaría.

La construcción de grandes luces, implica necesariamente la reflexión sobre las condiciones de iluminación natural de los espacios generados. Desde las arquitecturas decimonónicas de invernaderos o del Crystal Palace, hasta las grandes luces de los arquitectos high-tech, los edificios han sido provistos de los elementos necesarios para la entrada de la luz

necesaria para las funciones a desarrollar. El Centro Comarcal de A Mariña Oriental, contó con elementos pasivos de control solar que permitían que la luz natural alcanzase su interior de modo filtrado. Las lamas dispuestas en todas sus fachadas con una separación tal que impiden la radiación solar directa en el periodo estival, garantizan una iluminación neutra y tranquila para el desarrollo de la actividad expositiva. Durante la noche, la iluminación general interior del edificio, enfatiza todavía más su transparencia, enfatizando su ligereza y significándose a modo de faro hacia su entorno.

El edificio atiende a una doble condición de su piel y sus entrañas. Lo tectónico y lo estereotómico como dos modos de entender un proceso de hibridación del objeto arquitectónico. Lo transicional, como nexo entre el exterior y el interior.

Sin olvidar la importancia del continente, el edificio debía de presentarse como parte de un todo mayor, un concepto que recorra las diferentes escalas de actuación. De los contenidos hasta su soporte tanto espacial como expositivo.

La integración en el concepto arquitectónico descrito previamente, obligaba a tratar el problema desde sus diferentes escalas. El edificio había de ser entendido como un hecho coherente no sólo en sí mismo sino también por todo aquello que lo habitaba, con la pretensión de que el visitante-usuario se viese inmerso en una obra arquitectónica que pudiese ser comprendida desde la totalidad. Por ello, los planos disponibles para el soporte de contenidos, complejos por su inclinación, inusuales por la falta de paramentos verticales, se convirtieron en oportunidad para la experimentación.





Si bien inicialmente se proponía la utilización de la vigería de madera laminada como soporte para colgar todo aquello que se quisiera exponer, con lo que se liberaban completamente los planos pisables enfatizando su dinamismo e inclinación, en un rápido análisis de la enorme diversidad de material disponible se observó la necesidad de conseguir elementos no planos y de mayor dimensión que permitiesen acoger en su interior volumetría.

Dados los ritmos estructurales y las secuencias de recorrido, se proyectaron tres tipos de elementos de soporte expositivo que permitiesen resolver todas las funciones posibles.

En primer lugar, se buscó la seriación de piezas, una familia de producto producido repetitivamente que con sus variaciones permitiese acoger la mayor parte del programa en paneles, bien planos, bien volumétricos retroiluminados, monitores, urnas, maquetas,... Se trata de conjuntos exentos de soportes pétreos prefabricados, lastrados interiormente que soportan metacrilatos de gran dimensión como planos etéreos que liberan sus esquinas en aras del efecto de levedad. Apoyados como rocas marcan el ritmo expositivo.

En segundo lugar, para poder absorber todo lo inesperado, esto es, la posibilidad de exposiciones temporales de cualquier carácter, que pudiesen ser incorporadas en los diversos espacios del edificio. Se proyectaron unos paneles móviles autoportantes, en forma de Z, que pueden ser desplazados, dispuestos con versatilidad o apilados cuando

no son necesarios. Su alimentación eléctrica se produce bien desde el plano soporte, bien desde el plano de techo.

En tercer lugar, sin renunciar a la idea inicial, se utilizó el soporte de techo para sostener mediante cables elementos singulares expositivos singulares relacionados con la industria tradicional de la pesca y cortinones para envolver un espacio de exposición audiovisual.

Con todo ello, se obtiene un conjunto de soporte homogéneo -que facilita su comprensión al visitante- para una enorme heterogeneidad de contenidos.

La organización de los contenidos expositivos, respeta la concepción arquitectónica del edificio, planteándose según los dos planos del recorrido. El primero de ellos, acoge información relativa al territorio comarcal, su vinculación al mar, las técnicas desarrolladas para la explotación de este, como la pesca de ballenas e incluso reproducciones de barcos a escala. El segundo, se inicia con el conocimiento del medio físico a través de una maqueta, la sociedad, la historia, la población, los sectores económicos y el singular papel de Sargadelos, que se cierra con un montaje en video en pantalla de plasma en un espacio informe definido por el cortinón "reposicionable" descrito anteriormente.

Finalmente, el mimo en el detalle de ejecución de los trabajos, la calidad del diseño gráfico del Grupo R-visión Deseño que facilita distintos niveles de lectura, así como la utilización de gran diversidad de soportes de información, permite afirmar que para el visitante resulta agradable alcanzar el objetivo planteado de conocer y entender la Comarca da Mariña Occidental a través de un "todo" edificio que trata de representarlo.





En el Centro Comarcal de A Mariña Occidental se cumple la afirmación de que con planteamientos contemporáneos para la buena conclusión de una obra de Arquitectura, no es imprescindible la unidad de autor pero si la unidad proyectual en el equipo de trabajo entendido este como el conjunto de agentes arquitectónicos que trabajarán en la obra. Así los autores no recibieron la adjudicación de la dirección de la obra por diferentes problemas administrativos. La consultora que llevó adelante las mismas delegó en gran medida en los arquitectos de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, asumiéndola de facto Rufo Fernández Rodríguez, además de la labor habitual de Project Management, desarrollada para el resto de los centros. El resultado de la conclusión de esa fase fue el respeto a las ideas de proyecto y determinadas tomas de decisión en la ejecución, como la disposición del pavimento de pizarra en planta -1 que sustituía el pavimento continuo inicial propuesto en proyecto. Los arquitectos autores de proyecto, serían de nuevo requeridos a participar en el proceso de diseño del Centro para proyectar el montaje expositivo permanente. Para ello se basarían en la creación de un elemento-mueble, constituido por dos cubos de piedra serpentina de Mondoñedo (de la Mariña lucense, de nuevo lo global del lenguaje y lo local de su materialización), que actúan de soporte, sobre el que se dispone un

emparedado rectangular de dos láminas de vidrio a hueso, que desmaterializan la caja que albergan.

Formas geométricas puras, materiales que se expresan a sí mismos, todo refleja el origen de la formación de los arquitectos intervinientes en el proceso, la escuela de Arquitectura de A Coruña, Alberto Noguero como referencia docente y arquitectónica próxima, Manuel Gallego como referencia profesional y Alejandro de la Sota y Albert Viaplana como maestros.

El Centro Comarcal de A Mariña Occidental se inaugurará en el año 2003, ya en el nuevo milenio y con José Jesús Cudeiro Mazaira como director general de planificación y desarrollo comarcal, director general de un proyecto que se había integrado ya, fuera de Presidencia de la Xunta de Galicia, en la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural, en el principio de su declive.

## - Los Centros patrimonio

El Centro Comarcal de O Salnés en Cambados, supuso la primera ocasión en la que el tipo se enfrenta a un entorno y a una Arquitectura existente de valor patrimonial. En el año 1994 el Consello Comarcal de O Salnés, propone la ubicación de la sede comarcal en el casco histórico de Cambados, lindante con el paseo alameda de la Calzada.

En el lugar existían los restos de una edificación tradicional, de Arquitectura culta, de valor: el Pazo de la Calzada y su emplazamiento condicionó la actuación propuesta. Así el Centro Comarcal de O Salnés supone un doble reto arquitectónico para el proyecto Comarcalizador de Galicia. En primer lugar fue el primer Centro Comarcal, y durante seis años el único, ubicado en una posición central de una villa cabecera comarcal. En segundo lugar planteó la reflexión sobre la posición de la intervención arquitectónica sobre el patrimonio construido, con una apuesta que en coherencia con el discurso comarcal que se plasmará en todas sus actuaciones, se traduce en el respeto por la tradición como valor y el lenguaje de la modernidad en la intervención como motor de cambio.



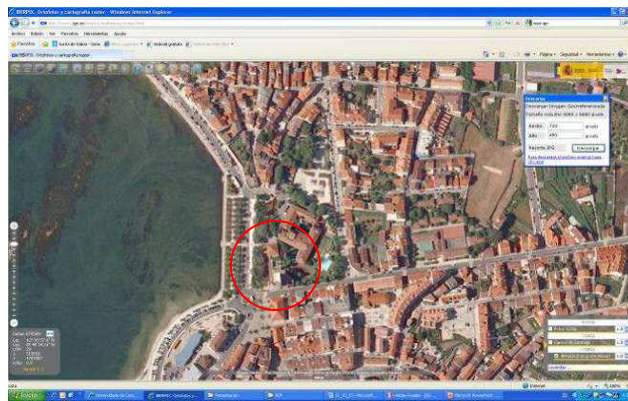


Desde el punto de vista de la escala regional, la Comarca de O Salnés, es una Comarca dinámica localizada en el Eje Atlántico, el más dinámico de Galicia. Entre los años 1990 y 1997 la Comarca se encontraba en plena transformación, en un territorio en cambio desde una economía de base en el sector primario, con el vino como producción emergente, a otra en la que el turismo y los servicios se habían convertido en protagonistas basados en la mejora de las infraestructuras de comunicación y con una incidencia de gran calado sobre la ocupación del territorio, traducida en el incremento de la dispersión. La Comarca era y es bicéfala con un núcleo de referencia histórica; Cambados, y otro cabecera socioeconómica, Vilagarcía de Arousa. El primero gobernado tradicionalmente por el Partido Popular, el segundo bastión socialista. Fruto de este antagonismo dialéctico se materializa la ubicación del Centro Comarcal. Se decidirá su emplazamiento en Cambados, un ayuntamiento en el que en aquel momento ejercía de secretario y por tanto era la persona con la que se resolvió la tramitación de la licencia del Centro Alfonso Rueda Valenzuela, (n. 1968), miembro de una generación de secretarios que se incorporaban a la administración municipal en Galicia.

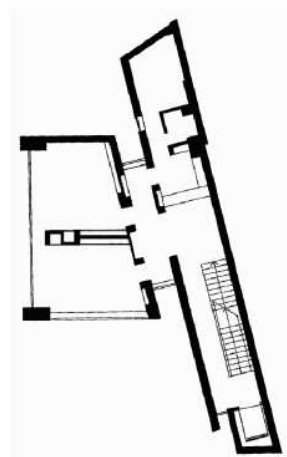
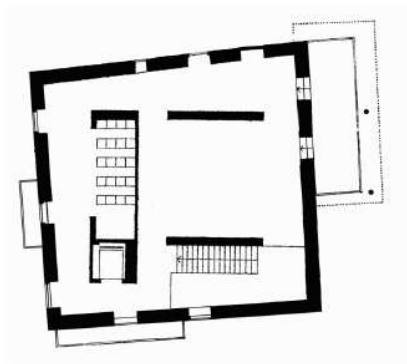
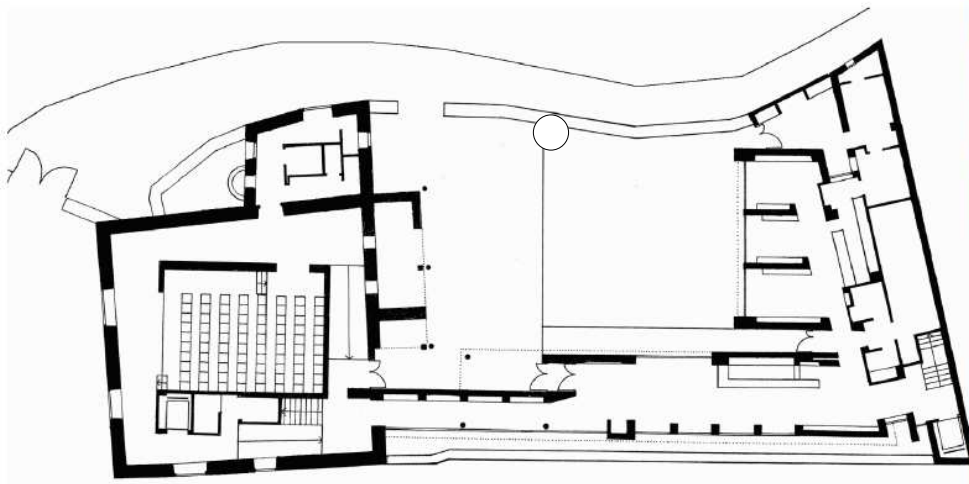


El ayuntamiento pone a disposición del Centro Comarcal una parcela lindante con el paseo de la Calzada mediante un muro lindero al oeste, lindante con el muro de cierre de la finca del parador y con medianera a un edificio de reciente construcción entonces de bajo y seis plantas, lo que generaba un problema en la transición de espacios urbanos.

Ante este hecho en el año 1995, el proyecto se encarga a los por entonces arquitectos “oficiosos” del proyecto comarcal, los navarros José Luis Basanta y Ángel Velando.



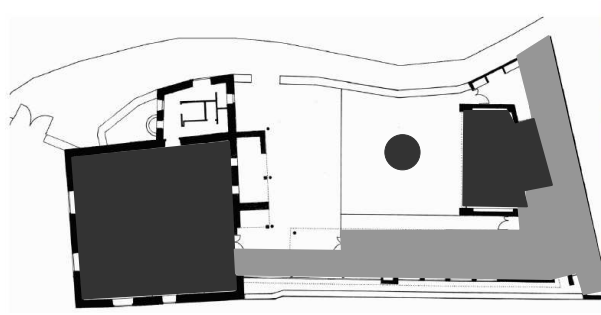
En el interior de la parcela se ubicaban los restos de una construcción, la antigua Casa de la Calzada de valor patrimonial contextual, en lo referente a la preservación de la memoria del lugar, de la que sólo se conservaban algunos de los muros de la edificación.



El proyecto planteado optó, por resolver los problemas generados por la localización fragmentariamente, dando a cada uno de ellos respuesta racional mediante una propuesta proyectual autocontenida y la correcta adjudicación de las distintas partes del programa constituyentes del tipo a las distintas preexistencias. Así una vez reconstruidos muros de cierre y acceso, el conjunto se organizó en torno a un vacío: un patio que actúa como aglutinador, en torno a una palmera preexistente menhir totémico de la emigración americana gallega. Desde el Paseo de la Calzada el patio se descubre a través de un pasadizo pétreo, corredor o servidumbre que separa del tiempo y del lugar, para acercar al visitante a la Comarca. Desde el paseo, el edificio es un muro, un telón invertido que pretende mejorar la continuidad de la imagen urbana, reconstruyendo un vacío urbano suturando sus piezas constituyentes.

Ya en el interior el Centro se articula en torno al patio. La actuación sobre la Casa de la Calzada reconoce la esencialidad de la volumetría paralelepípedica, las persistencias arquitectónicas conservadas y pone de manifiesto lo nuevo de la intervención en los tratamientos superficiales, las soluciones constructivas utilizadas y en especial en la nueva caja que coloniza la antigua sobreelevándola para definir una nueva cubierta con alero pronunciado en un lenguaje propio, pero respetuoso con la tradición y que se coloca inteligentemente en continuidad con ella. En este volumen se dispondrá, según la concepción del tipo de Basanta y Velando, las piezas centrales del programa, sala multiusos y de exposición temporal y de exposición permanente en la primera.





En el aire sur de la parcela se van a disponer en tres plantas y mediante un bloque laminar adosado a la medianera existente, en planta baja la cafetería – adega, y las zonas institucionales y administrativas del programa en las dos superiores. Todas ellas se vuelcan abiertas al patio que actúa como espacio generador mediante huecos paño<sup>127</sup>. Este volcado se manifiesta en sección mediante el uso de línea oblicua, que en un cierto tratamiento barroco del espacio caracteriza la *manera* de Javier Carvajal y es asumido por los autores del proyecto.




---

<sup>127</sup> Blanco Lorenzo, Enrique. "El hueco de fachada en la arquitectura moderna de Galicia". Tesis doctoral inédita. Universidad de A Coruña. 2009.

Un telón resuelve pasos y comunicaciones, el contacto con las medianeras, mientras que al patio se vuelcan las distintas salas, entre muros que enfatizan su estereotomía para, al igual que en Deza, Ordes o Carballiño, dramatizar la presencia de la luz, intensa y clara de las Rías Baixas. Las salas de exposición, los espacios de trabajo optaron por la madera y piedra para la resolución de los acabados, tarimas flotantes de haya y tableros DM tintados y barnizados en paramentos verticales o granito de la zona aserrado en aplacados, configurando espacios autorreferenciados.



La conexión entre el mundo del visitante y el institucional, entre lo nuevo y lo viejo, se llevó a cabo del modo más natural apoyándose, en el muro que definía la alameda decimonónica, mediante una *loggia*, un corredor cerrado físicamente pero abierto a patio, por un muro cortina que vincula exterior e interior y que resuelve el acceso al conjunto.

Siendo el segundo edificio en ser inaugurado, la pequeña escala del Centro fue especialmente cuidada como elemento de iconografía pedagógica, de referencia para la educación del *vulgo*, en la modernidad y en el reconocimiento de la identidad de sus tradiciones. Se ensaya y profundiza, según lo iniciado en Deza, en el mobiliario general de los centros como seña de identidad de modernidad en la concepción de los edificios y del Plan Comarcal, como obra de arte total, utilizando como elementos lingüísticos de conexión de escalas el

material y el color corporativo. El pequeño mobiliario refuerza esta apuesta por vez primera en el Centro o Salnés escogiendo para ello piezas de muebles<sup>114</sup>, en la línea de modernidad establecida.

Desde el punto de vista de la metodología de trabajo para su puesta en funcionamiento, el centro profundiza en la colaboración de equipos transdisciplinares e integradores para su definición. Para la definición de contenidos de la exposición se contó con especialistas de diferente procedencia disciplinar, para la organización de las vitrinas de producto, con un escaparatista, Manolo Paz, escultor cambadés, cede una pieza para la exposición, que maqueta gráficamente el diseñador gráfico José Fernández, para un mobiliario de soporte proyectado por los arquitectos del Plan Comarcal. Un carpintero de ribera de la zona, construirá una dorna a escala 1:2 para la exposición permanente de la Comarca, de lo que O Salnés fue, era y quería ser.

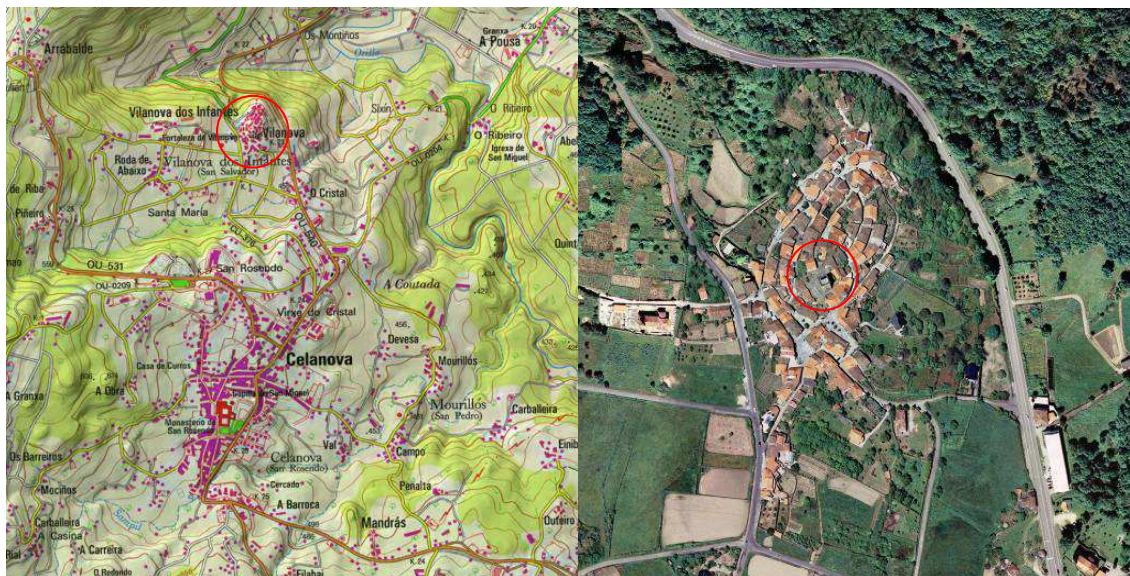


El centro que se inaugura, el 22 de septiembre de 1997, alcanza su punto de mayor incidencia mediática en 1998, con la visita a sus instalaciones del Heredero de la Corona, el Príncipe de Asturias.

Pero el edificio de O Salnés, además de su propio valor arquitectónico intrínseco, comenzó a configurar la esencia ontológica del proyecto Comarcal. Una propuesta arquitectónica que poniendo en valor la tradición cultural, se proyectará al futuro a través del lenguaje de la modernidad, actitud propia de la contemporaneidad, frente a la ortodoxia de lo moderno. Este camino iniciado en O Salnés se vio reforzado en el siguiente proyecto que supuso una intervención sobre el

patrimonio: el Centro Comarcal de Terra de Celanova que se ubicará en Vilanova dos Infantes.

Este centro fue fruto del primer concurso de proyectos convocado para dar respuesta arquitectónica a los edificios comarcales y del ya se dio noticia en referencia a los centros de A Estrada, A Cañiza y A Pobra de Trives. El planteamiento para el Centro de la Comarca de Terra de Celanova era diferente (no se trataba de un edificio de nueva planta), y entroncaba directamente con el de O Salnés. La propuesta arquitectónica debía resolver el Centro Comarcal, en un núcleo rural tradicional de alto valor patrimonial, acomodándolo en tres inmuebles distintos cedidos por el ayuntamiento de Celanova para este fin: la Torre Medieval de Vilanova dos Infantes y dos casas anexas de Arquitectura tradicional con un cierto carácter culto de la zona.



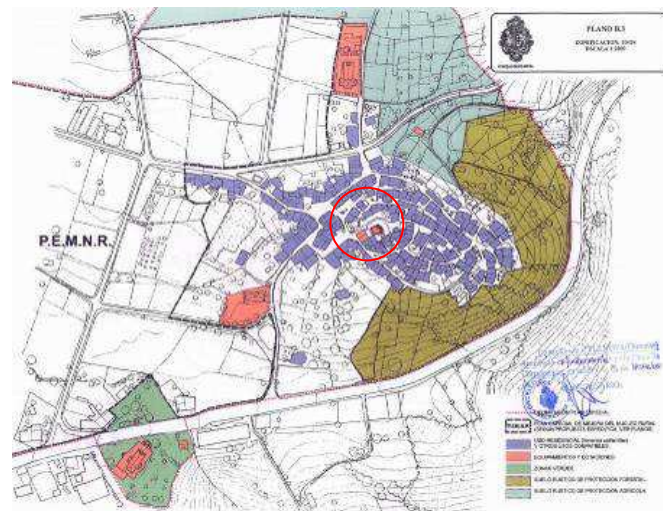


La propuesta ganadora del concurso propondría la ubicación del área expositiva en la torre medieval, mediante una respuesta que hace de la escalera adosada interiormente a los muros de la torre, recorrido expositivo y espacio continuo como había propuesto Wright para el museo Solomon R. Guggenheim de Nueva York, o como influencia más próxima y seguro más directa Manuel Gallego Jorreto en su museo de Arte Sacro para la Colegiata de A Coruña, en el que la escalera se convierte en espacio expositivo y *leitmotiv* del proyecto. Las áreas institucionales así como la cafetería-adega, se situaron en las casas anexas y, en la propuesta del concurso, un túnel subterráneo conectaba ambas, reconstruyendo en sección la planta propuesta para el Salnés. Esta conexión desaparecerá en el proyecto de ejecución finalmente redactado ante la imposibilidad de oradar la roca sobre la que se asienta la Torre Medieval.

Los arquitectos Manuel J. Freire Tellado (n. 1964—t. 1989) claramente identificado ya con la Generación del 2000, siendo Alberto Noguerol su tutor de proyecto fin de carrera, Roberto Rodríguez Macías (n. 1965—t. 1992) y Javier Vázquez Fernández (n.1962—t. 1990), serán los autores de la propuesta ganadora del concurso.

La Comarca de Terra de Celanova desde el punto de vista regional es un ámbito arquetípico de intervención del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, de fuerte cohesión histórica, con una cabecera comarcal indiscutida, las tierras de San Miguel de Celanova, facilitarán la implantación del proyecto comarcal, coincidiendo los intereses regionales de consolidación del proceso comarcal con los intereses locales de puesta en valor del patrimonio cultural y arquitectónico propio. El Centro Comarcal inaugurado el 11 de enero de 2000 y el Plan de Desarrollo de la Comarca constituyeron un punto de arranque que entre otras iniciativas desembocó en que el 15 de noviembre de 2001 se apruebe un documento que recogía el impulso ya iniciado, el Plan Especial de Protección y Reforma Interior del burgo medieval de Vilanova dos infantes, que consolida lo ya realizado y supone la

continuidad entre la escala arquitectónica, urbanística y territorial en al intervención.



El caso del Centro Comarcal de Terra de Celanova, constituye uno de los ejemplos de excelencia y éxitos más notorios del Plan Comarcal. Su puesta en funcionamiento junto a otras iniciativas del Plan como la ya referida *“cambia a túa porta, cambia a imaxe do teu pobo”*, y la rehabilitación del campo de hórreos anexo al Centro Comarcal, llevado a cabo bajo la dirección de oficio de los servicios técnicos del proyecto comarcal, supuso la inversión de tendencia, de un núcleo de alto valor patrimonial y cultural, en una actividad arquitectónica entendida como colonización en términos cerdianos, según lo señalado en los Fundamentos Teóricos de la tesis. A partir de ese hito inicial, el núcleo mutó sus dinámicas, llevando adelante iniciativas como la fiesta de la cultura tradicional, captando fondos para actuaciones públicas de urbanización de los espacios públicos, como la premiada por el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, promovida por el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo, y que no era más que la continuidad del impulso inicial con, propuestas arquitectónicas, quizás, menos sensibles, pero mayor capacidad de penetración en la opinión profesional.

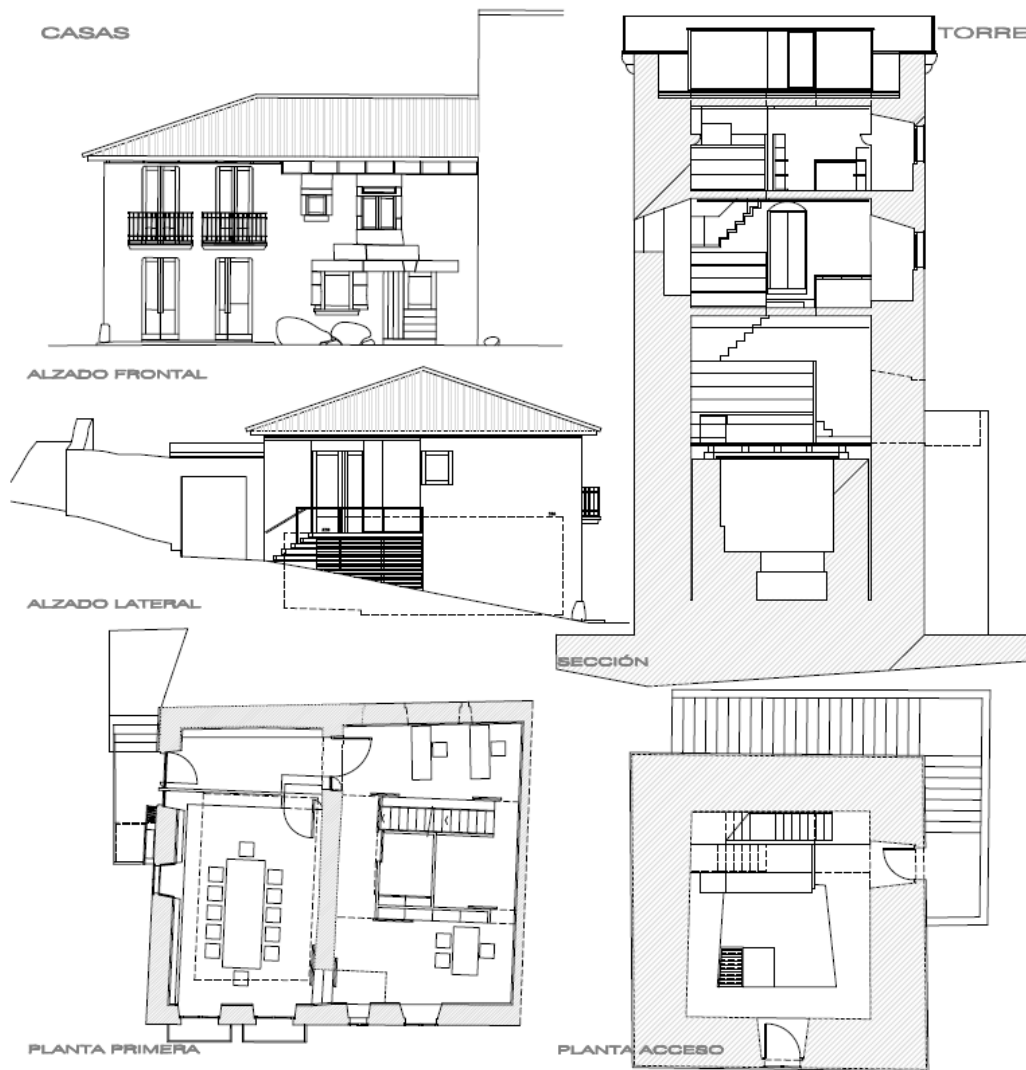
En la escala territorial el Centro Comarcal se va a ubicar en el núcleo de Vilanova dos Infantes o das Infantas, que de ambos modos se llama. Un

núcleo de gran importancia histórica, próximo a Celanova y de estructura claramente medieval. El núcleo se sitúa en una cota elevada, con el caserío dispuesto en torno a la curva de nivel. En su cota más elevada la torre del homenaje junto a un campo de hórreos, preside el conjunto. El poblamiento es antiguo, el triángulo Celanova, Vilanova dos Infantes y la presencia próxima del castro de Castromao, así lo atestiguaban y formarán parte de la exposición de la Comarca. Es en este entorno en el que se ubicó el Centro Comarcal. Frente a una concepción de centro inicial que busca el lugar en el que se sitúa la actividad económica para generar plusvalías, otra distinta fue la de Celanova en la que el Centro en la escala local, en lo micro se ofrece como generador de actividad y transmutador de dinámicas culturales y socioeconómicas.

En la escala edilicia la actuación de rehabilitación sobre los inmuebles, refleja la influencia de la escuela compostelana, que transmite al menos Manuel Freire, arquitecto afincado en Compostela y participante en la vida profesional santiaguesa, a la actuación. Frente a una posición proyectual un tanto genérica en lo referente a la rehabilitación de la Escuela de A Coruña, - posición que por ejemplo se había materializado años antes en la rehabilitación de la Casa da Conga para sede del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia mediante un vaciado casi integral y el planteamiento de soluciones constructivas ex novo -, en Santiago, a través de las actuaciones llevadas a cabo sobre su casco histórico, los planteamientos teórico - prácticos postulados por la oficina de rehabilitación del Consorcio de Santiago, heredero del Real Patronato de Santiago de Compostela, y el Master de Rehabilitación desarrollado por esta institución, se había creado un fructífero taller colectivo de rehabilitación que desde ópticas conservacionistas, de origen italiano recibidas a través de la Escuela de Barcelona, basadas en el conocimiento riguroso de la historia, los tejidos y la construcción tan buenos resultados dio en Santiago. A través de los arquitectos compostelanos, como en el siglo XIII había ocurrido con la escuela del



maestro Mateo estos postulados de intervención arquitectónica de *rifacimento*, se extenderán por Galicia, estableciendo dos escuelas para la rehabilitación: la coruñesa, más espacial y menos conservadora, y la compostelana, de la que el edificio de Vilanova dos Infantes es muestra, más basada en el respeto parcelario, tipológico y constructivo.



Desde estas apuestas el Centro Comarcal se resolvió en cada una de sus piezas, en la escala edilicia. La intervención sobre la torre respetó su estructura constructiva y sus elementos de acceso.

En el interior el espacio vacío se llenó mediante una escalera de madera, adosada a los bordes, que se desarrolla de modo diferente a medida que se produce el ascenso, permitiendo la percepción del

espacio medieval. Los descansos de la subida se convirtieron en espacios de exposición en un recorrido ascendente que culmina en la salida al exterior a través de un lucernario escueto, realizado en vidrio y acero inoxidable, que convierte el paisaje en parte de la exposición de la Comarca. La decisión del remate de coronación de la torre generó amplia polémica que demuestra la lucha pedagógica que en lo arquitectónico, libró el proyecto comarcal. La decisión proyectual de coronar la fábrica con un remate empalizada de madera tratada en autoclave, sobre un marco de acero inoxidable y una religa del mismo material, fue ampliamente contestado por población y dirigentes políticos, para más tarde ser asumida no sin para ello consumir importantes esfuerzos en la explicación de los mismos. Nuevos elementos, con materiales nuevos y nuevos lenguajes: lo antiguo restaurado según la teoría de los estratos de la que el último es el contemporáneo.



En las casas ubicadas aguas abajo de la torre, se llevó a cabo el vaciado interior, respetando las trazas de la estructura parcelaria preexistente a través del mantenimiento de la estructura portante de los muros maestros de ambos edificios. Según lo señalado, en estas edificaciones se sitúan las piezas administrativas e institucionales del programa, así como la cafetería – adegá. El tamaño del programa y los condicionantes de habitabilidad obligaron a sobreelevar la cota de alero para establecer un colchón entre el cimacio de los muros portantes y la nueva cubierta resuelta como una *fenetre en longueur*, con carpinterías de madera.

La propuesta de distribución del programa, construcción y materiales, estuvo atenta a las preexistencias, completando lo existente. Nuevos materiales como el acero corten se emplearon en los nuevos volúmenes. Pero sobre todo el Centro Comarcal de Terra de Celanova, demuestra que el Centro Comarcal es tanto como un edificio una idea, incluso fragmentable en edificios diversos al igual que una sede ministerial puede ser disgregada en diferentes inmuebles. Este hecho quedará demostrado cuando se lleve a cabo la ampliación del Centro Comarcal que se llevará a la villa de Celanova, en el año 2006.

En esta idea, la actuación se completará con la restauración del campo de hórreos, anexo que aglutina el conjunto en un todo unitario. Esta restauración, que se llevó a cabo de oficio bajo la supervisión de los técnicos de la Dirección General de Patrimonio Cultural, y los propios del proyecto comarcal, se ejecutó mediante técnicas tradicionales, consiguiendo la implicación de carpinteros artesanos de la Comarca que recuperaron técnicas ya olvidadas, manteniendo el carácter pedagógico e integrador del proyecto. A esta actuación se sumó la urbanización del espacio público con el soterramiento y agrupación de las infraestructuras, eliminando tendidos aéreos, en una actuación que es muestra de criterio de actuación sobre un núcleo rural tradicional de un territorio difuso y verde, que siguen las apuestas de Santiago o que

en otros parámetros más próximos, encontramos en los años noventa en los planteamientos de intervención arquitectónica llevados a cabo en la villa orensana de Allariz.

La sanción política definitiva a la intervención de los Centros Comarcales como rehabilitación del patrimonio se produce en Celanova, cuando tras la visita del presidente del gobierno de la nación, en aquel momento José María Aznar, en agosto de 1999, se reciben instrucciones en el departamento de obras y proyectos de la Sociedad Comarcal, dimanadas del presidente de la Xunta, para que las futuras actuaciones del Plan Comarcal, prioricen las actuaciones de intervención en el patrimonio.

El siguiente centro en el que se profundizó sobre esta línea de trabajo fue el de Terra de Caldelas en Castro Caldelas. Fruto de un concurso convocado en enero del año 2000 en plena madurez del proyecto comarcal, refleja la incorporación plena de la Generación del 2000 al proyecto comarcal. Un concurso al que se presentan veintitrés propuestas y en el que se producen importantes desavenencias entre los miembros del jurado, que reflejan las posturas existentes sobre la intervención en el patrimonio arquitectónico en Galicia. Por un lado el representante de la Dirección General de Patrimonio Cultural, Manuel Vecoña, y el representante del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, y presidente de la delegación de Santiago del mismo, Carlos Almuiña, apostarán por soluciones de restauración estricta de la casa con patio tradicional de la zona elegida como ubicación del Centro. Por otro lado la apuesta de los técnicos de la Sociedad por propuestas más contundentes de intervención, que respetando la persistencia asumieran el carácter innovador de la Comarcalización, con propuestas de lenguaje contemporáneo y de mayor solvencia arquitectónica. Finalmente el primer premio optó por una solución de compromiso que devengó en un proyecto de ejecución y una obra de alto valor profesional.



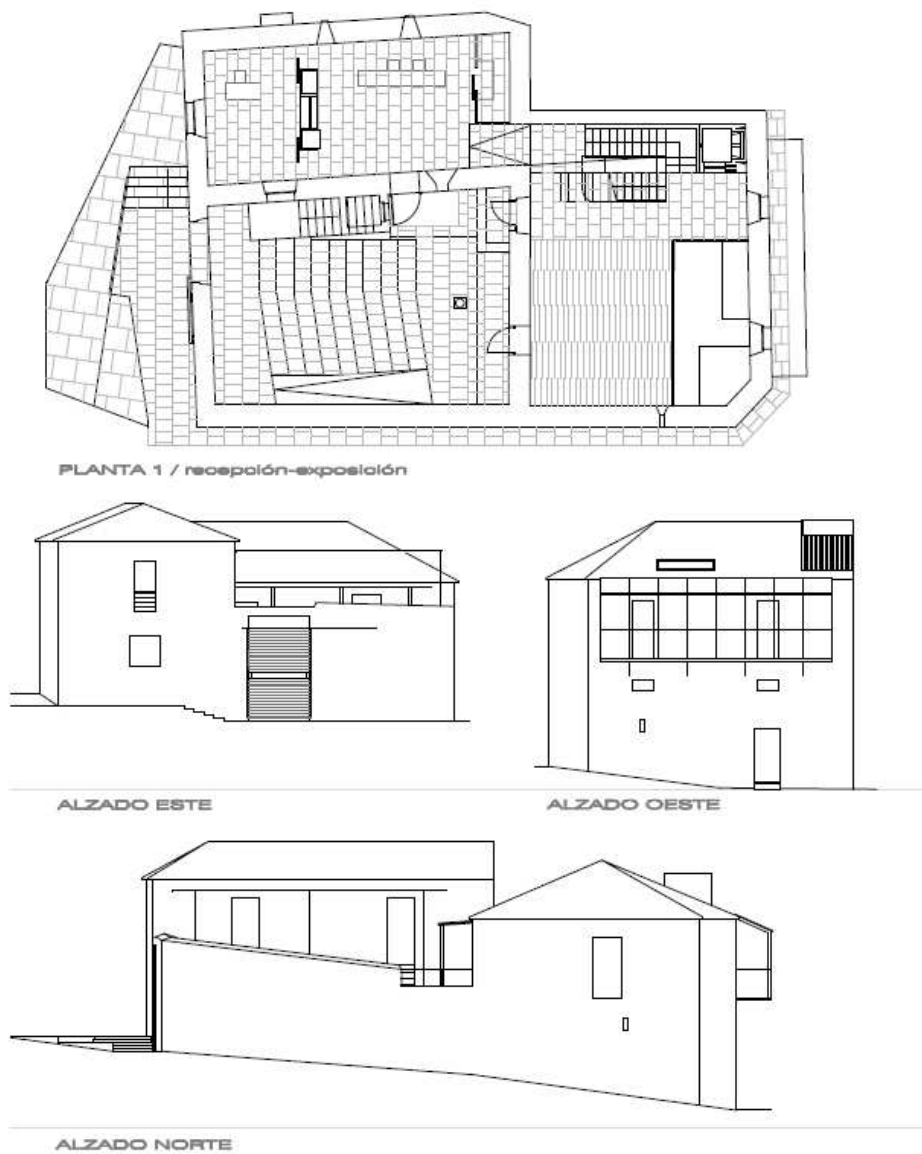
Para la ubicación del Centro Comarcal de Terra de Caldelas, se obtuvo una parcela edificada en el Municipio de Castro Caldelas, cabecera comarcal, próxima al castillo y ocupada por una edificación tradicional de tipología urbana propia de la zona: una casa-patio con la edificación ocupando una L de la parcela de proporciones rectangulares, y un muro pétreo cerrando los otros dos frentes de la misma con solaina al patio en planta alta y galería hacia el valle.

Las propuestas presentadas encajaron el programa en estas edificaciones. Dada la superficie útil de las mismas y la evolución del programa de los Centros, el Centro de Caldelas obvia por primera vez la cafetería - adegas que ya había sido puesta en cuestión en otros centros en ejecución ante la imposibilidad de conseguir un buen funcionamiento generalizado en la red de estas piezas del programa. Entre las propuestas presentadas al concurso caben destacar las que obtuvieron el segundo y tercer premio, la primera de la pareja de arquitectos de Miño Enrique Blanco y Patricia Sabín, con una propuesta que resolvía el Centro mediante una ampliación en altura de las edificaciones existente y que desarrollaba el área de exposiciones a través una rampa continua. La presentada por los arquitectos afincados en A Coruña, Xosé Carlos Martínez González, Ángeles Santos Vázquez y Carmen Ruiz Alarcón, que obtuvo el segundo premio, planteaba, a

través del vaciado interior de los volúmenes edificados, la consecución de un mayor carácter institucional y público e para el Centro. Otra propuesta de interés fue la presentada por el equipo vigués constituido por Belinda Besada Vergara, Marister Faílde Ferreiro y Juan Luis Piñeiro Ferradás, arquitectos formados en la Escuela A Coruña y de la misma Generación del 2000 señalada, que a través del mantenimiento de los muros de las edificaciones y la disposición de planos de cubierta miesianos, proponían un contraste de lenguajes en la confrontación entre la masa de la edificación tradicional, y el punto la línea y el plano de su manera. El problema planteado en referencia a la introducción de usos públicos en edificios tradicionales de tipología residencial y su dotación de carácter en términos compositivos, se resolvió en el Centro de Caldelas mediante la selección de una propuesta conservadora, que no enfrentándose a las tesis defendidas por la Dirección General de Patrimonio Cultural, planteaba una propuesta moderna pero austera en el lenguaje, en la forma y en el uso del espacio.







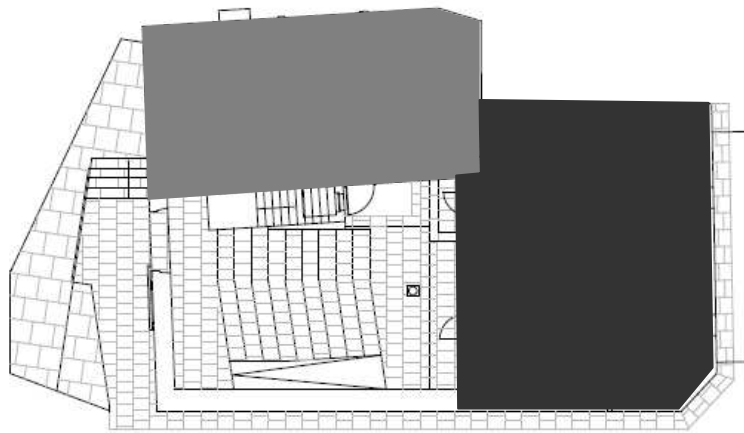
La propuesta ganadora, fue presentada por el arquitecto ourensano, Nicanor Cid Lama (t. 1990), compañero de carrera de Rufo Fernández Rodríguez, arquitecto del proyecto comarcal, en la frontera estricta de la Generación del 2000, pero integrado en ella, Mónica Rúa Ferreño, (t. 1996) y Juan Carlos Mangana Losada, (t. 1996). Se trataba según lo señalado de una propuesta de compromiso, un premio a una tercera vía.





Respetuosa con las envolventes, planteaba la introducción del lenguaje de la modernidad en los elementos que cualifican el espacio interior, elementos de composición en sentido durandiano, cerramientos, particiones interiores, escaleras y ascensor. El empleo de nuevos materiales se llevó a cabo mediante el empleo de un lenguaje purista, escueto, del menos es más que el autor aprendió en la formación que su generación recibió en la escuela de A Coruña, y cuyas influencias ya han sido referidas en diferentes ocasiones y que en el caso del enfoque que sobre la rehabilitación plantea recibe el influjo de la escuela compostelana y la más próxima de Allariz, que en Caldelas se hace presente. El Centro de Terra de Caldelas desde el punto de vista territorial, es arquetípico del Plan Comarcal, como lo había sido con anterioridad Vilanova, aunque Caldelas ya aparece ubicado en la villa Cabecera comarcal, en un proceso progresivo de localización central de los mismos. La presencia próxima del centro de Trives justificó el pequeño tamaño de este Centro al entenderse que dadas las características de ruralidad del territorio, los dos Centros deberían de funcionar como entidades complementarias. En el caso de Caldelas, es reseñable el hecho de que, como en el camino iniciado en O Salnés y Celanova, la continuidad entre la planificación socioeconómica y

territorial del Plan de Desarrollo de la Comarca y la planificación física se plasma, a través de la existencia de un Plan Especial de Protección del casco histórico de Castro Caldelas, que se verá dinamizado por la implantación del centro, el cual además servirá como actuación pedagógica para el conjunto, estando el centro a su vez mediatizado por los contenidos de este.



En la escala edilicia el edificio resuelve el programa en las dos plantas de la edificación preexistente. La urbanización resuelve el contacto del tejido histórico con el edificio. El patio tradicional se acondicionó como auditorio descubierto, aprovechando la pendiente para su resolución. Es este espacio arquitectónico sin techo delimitado por tapias el que actúa como elemento aglutinador del edificio. A su alrededor a modo de corrala, pero manteniendo la tipología de la Arquitectura tradicional de la Comarca, se abren las distintas estancias y se disponen los diversos usos. En planta baja recepción y salas de exposiciones permanentes. En planta alta abiertas al corredor, dependencias administrativas y exposiciones temporales. En planta bajo rasante, el pequeño auditorio y parte del programa de exposiciones. El programa, en definitiva se ajustó, esencializándolo para hacerlo compatible con las necesidades de superficie del contenedor preexistente y a la disponibilidad económica. La envolvente se respetó en su literalidad, material y formal.

Fue en el tratamiento de carpinterías y nuevos huecos donde se adivina la contemporaneidad en el uso que de ellos se hace.

Desde el punto de vista metodológico, el proceso de trabajo para el Centro Comarcal de Caldelas, planteo el desarrollo del diseño de la exposición por los propios arquitectos autores del proyecto de rehabilitación del edificio, bajo la supervisión de de los técnicos del Plan, con un resultado que acomodó la escala de la exposición a las posibilidades espaciales del edificio, que exigían la optimización de espacios y soluciones, generando la continuidad entre las soluciones de escala edilicia y de pequeña escala de manera adecuada, en una vuelta a los procesos planteados en los primeros Centros. No ocurrió lo mismo con la señalética general del edificio, encargada desde el Área Comarcal de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia sin tener en cuenta condicionantes arquitectónicos y de manera autónoma lo que genero disfunciones de tamaño y escala en algunas de las piezas propuestas, en especial en el monolito de señalización exterior del edificio.



El siguiente centro que supuso una intervención sobre el patrimonio construido será el Centro de A Mariña Central en Mondoñedo. Este centro fue fruto de un concurso convocado a la vez que el que resolvería el Centro Comarcal de Caldas. El Centro Caldas recibirá veinte propuestas y el de A Mariña doce, en plena expansión inmobiliaria lo que da idea del interés despertado ya en esos momentos por los concursos de los Centro Comarcales. En una primera convocatoria se declarará desierto por inadecuación de las propuestas presentadas a las bases del concurso: el motivo la ya entonces creciente preocupación por el coste de personal para el mantenimiento de los Centros que en las soluciones propuestas obligaban a duplicar los controles de acceso y por tanto el personal encargado de los mismos.

Finalmente en un nuevo concurso convocado el 24 de mayo de 2002, con presencia de nuevo de la dirección general de patrimonio cultural, del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, del ayuntamiento de Mondoñedo y de la Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia, se resuelve como propuesta ganadora la presentada por los arquitectos ya conocidos por el Plan Comarcal, Enrique Blanco Lorenzo y Patricia Sabín Díaz, resultando también premiadas las presentadas por los arquitectos Guadalupe Piñera Manso y Jesús Irisarri Castro y Marta Geada Arca y Sara López Pérez

En la escala regional el Centro Comarcal de A Mariña Central, junto a las diferentes ofertas de localización planteadas al proyecto para la Comarca a Mariña Oriental en Ribadeo, consolidaba la presencia del Plan de Desarrollo Comarcal en a Mariña Lucense, una de las áreas funcionales más dinámicas de la Galicia no urbana, más allá de las ciudades.



Desde el punto de vista territorial el Centro se ubicó en la villa cabecera comarcal, liderando una actuación que más allá de la escala edilicia, proponía una operación de reforma interior y rehabilitación completa de un entorno que era puerta de entrada a Mondoñedo completando y formando parte de una actuación de recualificación urbana que en el momento de la definición del proyecto del Centro se encontraba en curso y que suponía la rehabilitación del viejo cementerio de Mondoñedo, y a la que la actuación del Centro Comarcal debía añadir la disposición de un aparcamiento disuasorio de borde, para los visitantes a la villa y el propio Centro Comarcal como punto de ingreso a la Comarca, a través de la Ciudad.

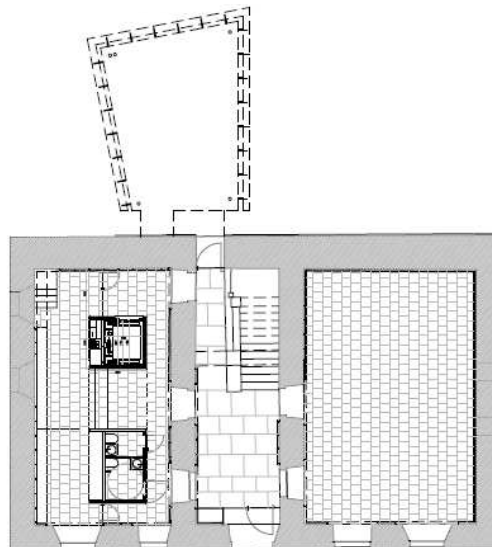




En la escala edilicia, el Centro Comarcal, gracias a una cesión del ayuntamiento de Mondoñedo se ubicó en un pazo urbano del siglo XVIII de Arquitectura culta de su época, que había sufrido diversas vicisitudes y cambios de uso a lo largo de su historia, siendo desde residencia privada hasta cuartel de la Guardia Civil, último conocido para el inmueble antes de su cesión a la Xunta de Galicia para ser usado como Centro Comarcal, lo que había maltratado en gran medida las fábricas del inmueble.

La propuesta ganadora del concurso de proyectos, resulto ser nuevamente la de los arquitectos, Enrique Blanco Lorenzo y Patricia Sabín Díaz, que proponían el vaciado interior del edificio restando su estructura muraria de dos crujías laterales de doble ancho que la central en la que se ubicaban pasos y comunicaciones, así como sus elementos arquitectónicos de composición, escaleras y huecos, es decir la envolvente en su integridad, introduciendo en la caja arquitectónica así entendida un único elemento servidor de comunicación y servicio, que adaptase el edificio a sus nuevas necesidades funcionales, una caja pura materializada en piedra de Mondoñedo, que transformaba una de las crujías mayores fragmentándola y rompía la simetría conceptual del edificio, actuando con una estrategia kanhiana, como elemento de atado entre las distintas plantas del edificio y referencia para las distintas salas blancas del mismo, entendidas como espacios polivalentes e indiferenciados, espacios mutables y mutantes. En una estrategia que entiende la actuación como la preparación de un contenedor de posibilidades para su ocupación. Las necesidades del programa, que ya manifestaban la indecisión de un edificio iniciado en el año 2004 con el ultimo gobierno de Manuel Fraga y un proyecto Comarcal en declive , se completan con la disposición de un volumen exento cuya geometría recoge las tensiones del entorno inmediato, y que singulariza la sede de la Fundación Comarcal y del Patronato de la misma, mediante una solución volumétrica compleja que, con una doble piel de vidrio y lamas de hormigón, proponía un lenguaje

contemporáneo en abierto diálogo con la Arquitectura *pacega* del edificio y el entorno.



Ante la marcha de los autores del proyecto a Estados Unidos de Norteamérica, becados por la Fundación Pedro Barrié de la Maza, los arquitectos del proyecto comarcal asumieron, de oficio la Dirección de Obra del proyecto, redactando en primer lugar un proyecto modificado, que solucionara la problemática surgida a propósito del presupuesto previsto y, sobre todo, en relación a una excavación difícil, que descalzaba casi una planta en la zona inferior del inmueble y que, manteniendo la unidad proyectual estuviera atento a la conservación de elementos de gran interés, como las cerchas de madera de cubierta, aparecidas al ejecutar los trabajos de demolición interior y que



se encontraba oculta. Se redactó en definitiva un nuevo proyecto que manteniendo el espíritu arquitectónico del inicial, recogía influencias compostelanas en la estrategia aplicada a la rehabilitación y viabilizaba algunas actuaciones.

La propia obra, en su proceso de ejecución reveló pautas de la historia del edificio, que resultaron sorprendentes, y que debieran ser objeto de un estudio monográfico. La distribución de la planta baja, la presencia de una pila próxima a la entrada y de una esfinge coronada guardando la escalera de principal del edificio bajo dos arcos de herradura, la disposición en planta primera en algunas estancias de pavimento ajedrezado y, sobre todo, los motivos de la rejería de las balconadas en planta primera (una estrella de seis puntas, flanqueada por las columnas de Salomón), apuntan a que el edificio fue templo de una logia masónica, uso que convivía con frecuencia con el de residencia en una zona, la Mariña Lucense, en la que la Masonería tuvo importante presencia en el siglo XIX.

El edificio de Mondoñedo será de los que más acuse el progresivo declive del Plan Comarcal. Así con las obras del mismo prácticamente concluidas se produce el cambio de gobierno del año 2005 con la llegada a la Xunta del gobierno bipartito. Alfredo Suárez Canal como conselleiro de Medio Rural y Edelmiro López Iglesias como Director General de Desarrollo Rural sustituyen a José Antonio Santiso Miramontes y a José Jesús Cudeiro Mazaira, y visitan el edificio aún por equipar en mayo de 2006.

Las dudas sobre el destino de unos edificios que eran la materialización en el territorio de un proyecto de organización territorial, que recibieron desde la incompreensión el calificativo de chiringuitos y cuyo proyecto global, no había sido comprendido, marcará la progresiva deriva hacia la desaparición del proyecto comarcal como había sido concebido en sus inicios, visualizado por su Arquitectura.

De hecho el Centro Comarcal de A Mariña Central, que sufrirá diferentes mutaciones en su programa sin demasiada coherencia y

tanto en el proceso de obra como durante su equipamiento y puesta en uso, no llegará a ser inaugurado oficialmente sí, presentará un funcionamiento lánguido, como por otra parte fue ocurriendo progresivamente con todos los Centros a partir del año 2005 y hasta el 2011, que supone la integración en sus instalaciones de unidades administrativas del Grupo de Acción Rural de A Mariña, o la disposición por parte de la empresa pública de gestión del Xacobeo de la Xunta, de una exposición sobre el Camino del Norte, no controlada en su diseño e implantación ya por el equipo responsable de los centros, que integrado en la dirección general de medio rural perdió gran parte de su peso llegándose a romper parcialmente con la salida de alguno de sus miembros, a partir del año 2005 y que continuaría en liquidación con el nuevo cambio político en el año 2009.

La pérdida de coherencia y cohesión del proyecto, se plantea por ejemplo, en la utilización de la pequeña escala en el proyecto de Mondoñedo, que deja de usar como referencia la imagen corporativa y los colores definidos, para asumir otros quizás más coherentes con el proyecto arquitectónico singular, pero al margen de la reflexión del proyecto comarcal.

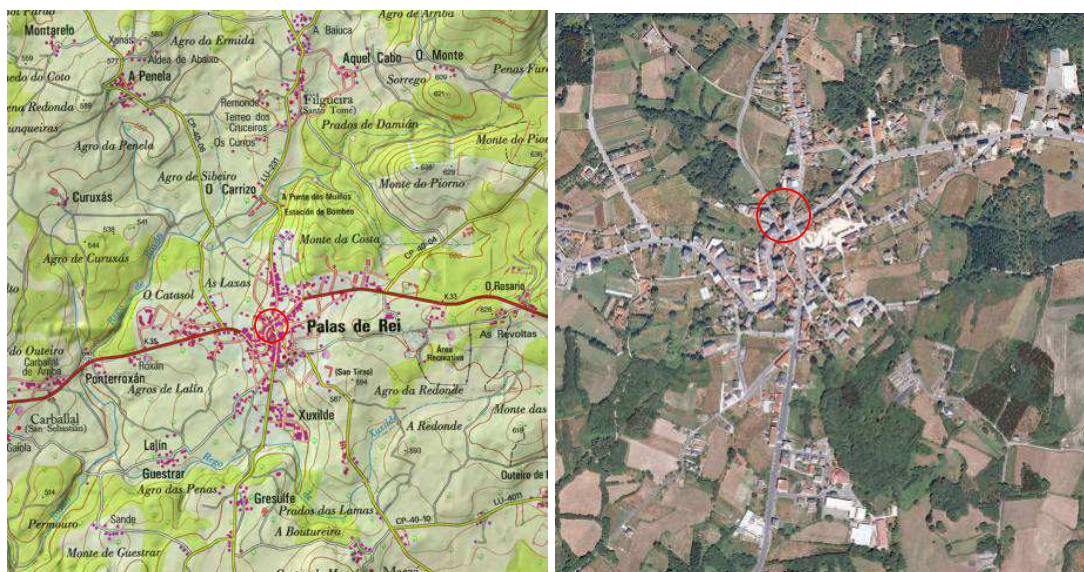
La actuación vinculada al aparcamiento fue abandonada por el nuevo gobierno municipal que también muda en ese momento.

Si el centro de A Mariña Central prologa su completa ejecución desde el año 2002 hasta el año 2006, lo que muestra el declive del proceso comarcal en un ciclo económico expansivo, el último centro inaugurado formalmente será el de Valdeorras. Establecida como Comarca piloto será la última en recibir un centro con los parámetros establecidos inicialmente. Este centro que recuperó en el año 2005 un edificio exento de Arquitectura pacega, se puede considerar una excepción al proceso general, que desde el punto de vista arquitectónico, supusieron los Centros Comarcales al ser un encargo directo del entonces director general José Jesús Cudeiro Mazaira, al también ourensano Luis Pérez de Juan (†. 1977), en estado lamentable

de deterioro. El proyecto de la exposición permanente del Centro, convocado a través de un concurso de proyecto y obra, fue llevado a delante por los arquitectos vigueses Jesús Irisarri y Guadalupe Piñera, que así se incorporaban a la nomina de los arquitectos participantes en el proyecto comarcal, con obra construida.

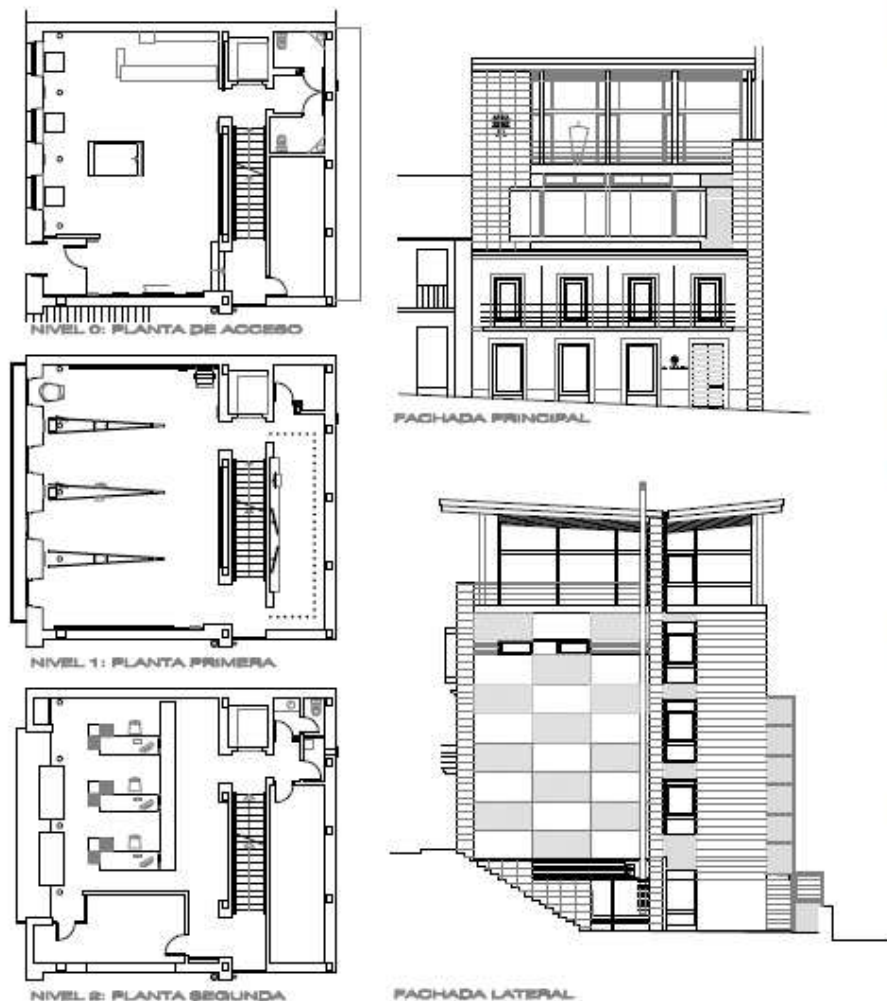
- Centros en altura o administrativos

En esta última categoría se engloban tres centros que tienen en común el desarrollo en altura de su programa y una preponderancia en la definición del tipo, de la componente administrativa en su utilitas, o lo que es lo mismo de su potencialidad de albergar estos usos por la propia concepción del tipo. Son los centros comarcales de A Ulloa, en Palas de Rei, O Ribeiro en Ribadavia y Caldas en Caldas de Reis.



El primero de ellos fue el Centro Comarcal de A Ulloa, que se ubicó en el Municipio lucense de Palas de Rei. Este centro inaugurado en el año 2003, ya con el proyecto comarcal en manos de la Consellería de Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural, supuso una actuación sobre un inmueble de valor ambiental, dentro del núcleo de Palas de Rei, con tipología de alineación, fachada tripartita y Arquitectura que podría ser

catalogada de maestro de obras. La volumetría del edificio de origen que ocupaba una planta de 150 metros cuadrados, era claramente insuficiente par albergar en el edificio existente los aproximadamente 575,15 m2 de planta útil necesarios para el Centro. En el año 2002 José Luis Basanta y Ángel Velando, rematan el proyecto que resuelve el problema.



La respuesta al mismo consistió en la conservación estricta de la fachada principal del edificio, planteando el resto de la actuación ex novo, con lenguaje y arquitecturas propias, en bajo y tres plantas, lo que para el entorno del edificio en Palas de Rei, configuró el edificio

resultante como un edificio en altura, como había ocurrido en el siglo XIX en A Coruña con el edificio del Banco Pastor en A Coruña.<sup>128</sup>



El siguiente edificio en plantear un problema similar será el Centro Comarcal de O Ribeiro, en Ribadavia. El problema planteado en este edificio fue específico. El centro se ubicó en un edificio en construcción del que sólo la fachada se encontraba rematada y cuya planta baja se hallaba ocupada por el servicio de Correos local. Este edificio se ubicaba en el borde del casco histórico de Ribadavia, próximo al castillo de la villa, y afectado por su Plan Especial de Protección.

---

<sup>128</sup> Soraluze Blond, J. Ramón, Alonso Pereira, J. Ramón, Fernández Fernández, Xosé, Agrasar Quiroga, Fernando. "El Banco Pastor de A Coruña", Ed. Banco Pastor. 1994.





Para resolver el problema planteado, con la elección de la ubicación se convocó un concurso en el año 1999, que supuso uno de los primeros concursos planteados en el proyecto comarcal tras la serie que resolvió los cuatro primeros.

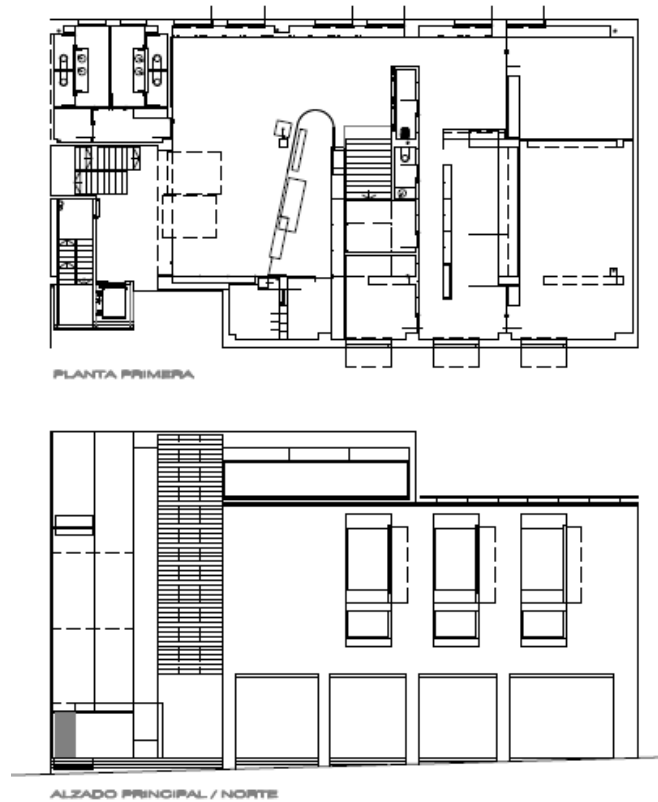


La propuesta ganadora fue la presentada por Xosé Carlos Martínez González, Ángeles Santos Vázquez y Carmen Ruiz Alarcón.

Estos arquitectos, formados en la escuela de A Coruña, e integrantes de la Generación del 2000, plantearon una operación de *refacing* integral, mutando totalmente la fachada preexistente y considerándola solamente plementería que rellena vacíos entre los nuevos huecos propuestos que definen una nueva imagen para el edificio.

Se trataba de dotar de carácter propio al edificio mediante la actuación atenta a cada solución constructiva y proyectual, en una Arquitectura, que se manifiesta artesanal, en cada uno de sus detalles, en clara continuidad con los planteamientos pedagógicos que

cohesionaron a esta generación de arquitectos de la Escuela de A Coruña.



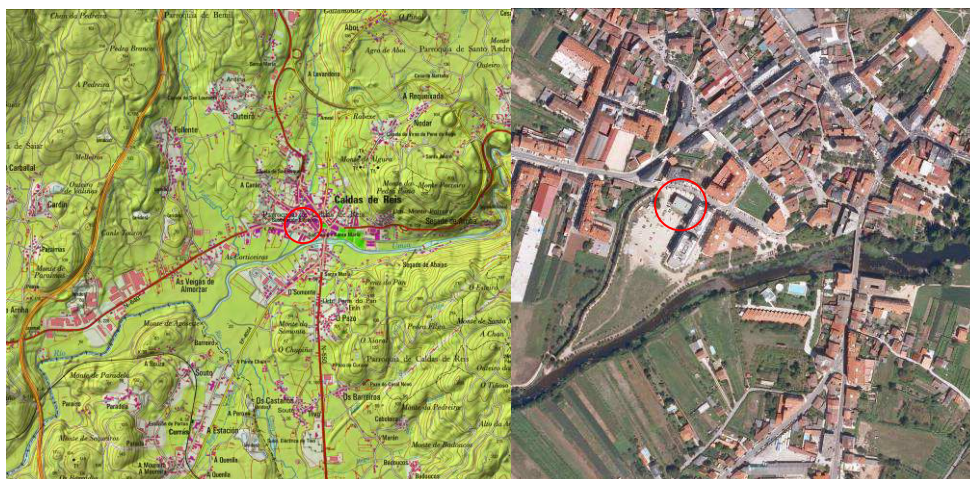
El proyecto, ya claramente integrado en el centro urbano de la villa de Ribadavia en la evolución señalada para los Centros Comarcales en lo referente a la consecución de una progresiva centralidad, centra su trabajo en, a través de la disposición de un elemento de comunicación propio y singularizado para el centro, con el fin de convertir a éste en el protagonista único del edificio llevando la propuesta de distribución al exterior a través de la disposición de tres grandes bow windows con entidad arquitectónica propia que protagonizan la imagen del mismo. La disposición interior de las piezas del tipo, prioriza en planta primera, los usos administrativos e institucionales mediante la introducción de volúmenes exentos que se separan intencionadamente del espacio exterior. La segunda planta se destina a la exposición de la Comarca mientras que la planta alta se destina en el proyecto inicial a cafetería - adegas, aunque en el propio proceso de obra se cambió su destino a



aula multiusos, incrementando el peso administrativo e institucional del Centro.



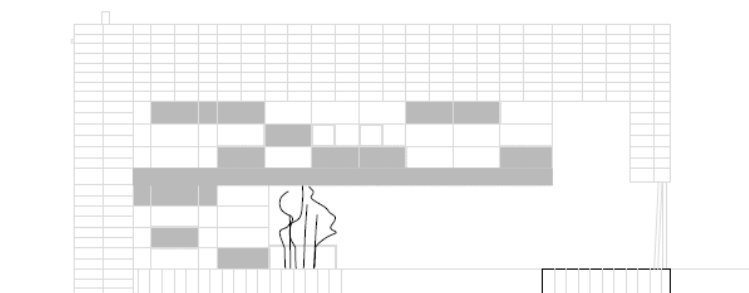
El último Centro analizado va a seguir un proceso paralelo al planteado para el centro comarcal de A Mariña Central, en Mondoñedo. El Centro Comarcal de Caldas, será el fruto del último concurso convocado por el proyecto comarcal para un edificio construido, que se planteó conjuntamente para los centros comarcales de A Mariña Central y Caldas. Ubicado en una zona vacante de la villa de Caldas, a medio camino entre la expansión y la reforma interior, conocida como A Tafona, el proyecto del Centro Comarcal debía ser una pieza más en un conjunto urbano, organizado alrededor de un gran espacio público, lindante con el río Bermaña, limitado por un complejo hotelero termal proyectado por el estudio catalán RCR arquitectos que cerraría su frente oeste, un bloque laminar de viviendas de promoción pública, que lo delimitó por el este, y el propio Centro Comarcal que debía actuar en el frente norte del conjunto como puerta de acceso y conexión con la villa. En el año 2011 viviendas y Centro Comarcal son las únicas piezas ejecutadas.



Al concurso planteado se presentan veinte propuestas, resultando premiada la propuesta presentada por la oficina coruñesa NAOS Arquitectura liderada por el arquitecto Santiago Rodríguez (t. 1985), y en la que tiene un importante peso en su planteamiento el arquitecto formado en la Escuela de A Coruña e integrante de la generación señalada Miguel Porras (t. 2000) y Mónica Fernández (t. 2001), que liderará la propuesta del concurso y más tarde el proyecto de ejecución.

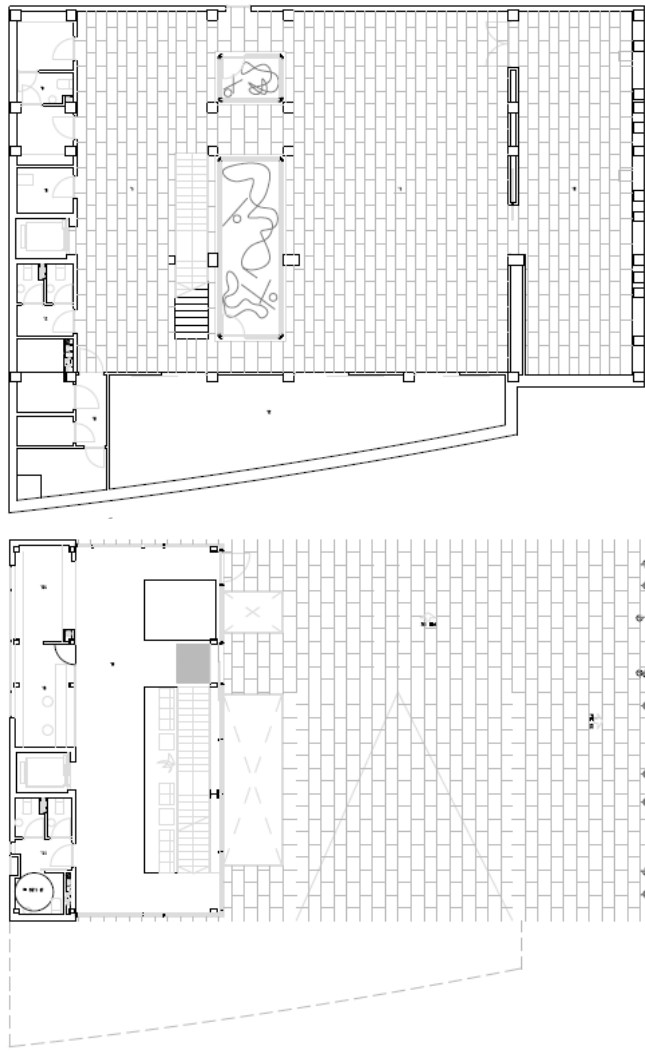
El proyecto ganador plantea un edificio puerta, una edificación cúbica materialmente uniforme, una caja deconstruida que libera su planta baja, ubicando el programa bajo rasante y a partir de planta primera, para permitir el paso al espacio público generador del conjunto urbano proyectado. Las influencias lingüísticas holandesas y europeas en general de los años noventa y primeros dos mil, aparecen recogidas en el lenguaje utilizado.





El tratamiento escultórico del inmueble, anticipa la forma como objetivo jugando con la teutónica, con pesos y equilibrios en cierta manera barroca propia de su concepción de fin de siglo, que entronca con las tendencias arquitectónicas de su tiempo, en las que la forma y el juego de pieles condicionan el resultado final del objeto arquitectónico. El sistema estructural utilizado y la relación con el cerramiento de pizarra trasventilada, presenta un edificio de gran volumen en relación a su superficie en planta, con el objetivo de singularizar su función urbana, y como había ocurrido en los primeros centros, proponiendo maximizar la presencia del Centro como sede institucional, a través de su elevación en altura..

Desde el punto de vista programático, la reflexión sobre el tipo, propone según lo señalado al inicio, la posición preponderante del programa administrativo institucional para el Centro. Así sede de la Fundación Comarcal, gerencia y aulas, se disponen en primera planta , el control y recepción en planta baja, relegando el programa expositivo, que nunca se llegará a llevar adelante a la planta -1, organizadas en torno a dos patios de reminiscencias miesianas. A partir del año 2005 el gobierno bipartito orientará también estas piezas tímidamente, ya que tampoco se actuará decididamente en esta línea, a nuevos usos administrativos.



El edificio no se llegará a inaugurar formalmente en ningún momento, ni albergará el programa para el que fue concebido. Su uso se vio determinado por el traslado, en el año 2007, a sus dependencias de los servicios comarcales de extensión agraria, ya puramente administrativos. La no conclusión de la operación urbana prevista, en concreto el aparcamiento subterráneo planteado, motivo que en el año 2011 todavía la planta -1 del centro, que debía de ser medianera con el propio aparcamiento apareciera exenta, planteando una relación inacabada del edificio con su entorno.

## - Centros imposibles

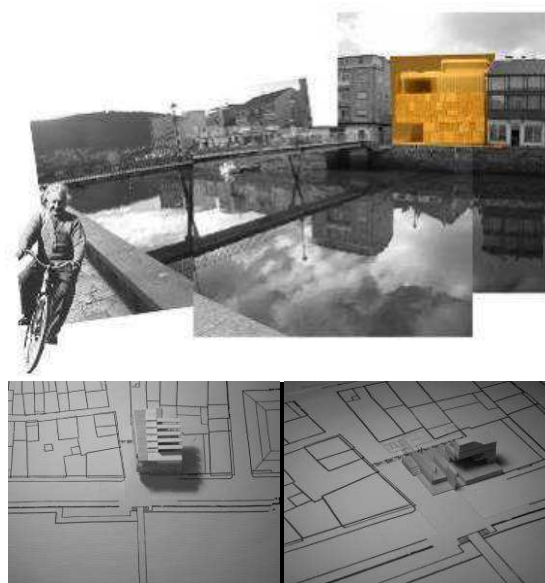
En esta categoría se incluyen aquellos Centros para los cuales se llegó a redactar proyecto de ejecución pero en el proceso de declive del proceso comarcal no llegaron a materializarse. Se incluirían en este grupo los centros de Noia y Betanzos. Otros como los de Muros y Verín Monterrei, no pasarían de ser apuestas de localización que nunca llegaron a materializarse, y que alcanzaron grados diversos de tramitación.

De entre los primeros, el Centro Comarcal de Noia supuso el último concurso de proyectos convocado por el proyecto Comarcal en febrero de 2005, dirigido entonces por José Jesús Cudeiro Mazaira. Desde el punto de vista arquitectónico el proyecto comarcal se encontraba en esos momentos completamente consolidado, aún cuando su vigencia como proyecto de organización territorial y de desarrollo de país se encontrase ya en pleno declive. Así el concurso, que plantea el Centro en una parcela de borde del casco histórico de la villa de Noia, recibe 24 propuestas, y participan en él arquitectos de toda España. La propuesta ganadora, una propuesta madura en la que el centro se resuelve mediante un continente pétreo, que cobija un espacio vacío a doble altura, organizado en torno a una escalera que como, Alberto Noguerol había propuesto en la facultad de filología de Santiago de Compostela, se convierte en elemento articulador del proyecto, fue presentada por el arquitecto gallego formado en Madrid, Jacobo Bouzada Jaureguizar<sup>129</sup> (t. 2000). En este concurso en el que se plantean dos accésits y tres menciones, los primeros van a recaer en Ángeles Santos Vázquez y Xosé Carlos Martínez González viejos conocidos de los Centros Comarcales y otro grupo de arquitectos de la

---

<sup>129</sup> Jacobo Bouzada Jaureguizar, que por generación se integra en la que hemos denominada generación Pc, mantendrá a través de las jornadas denominadas "Olladas de Preto" una fuerte vinculación con la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña.

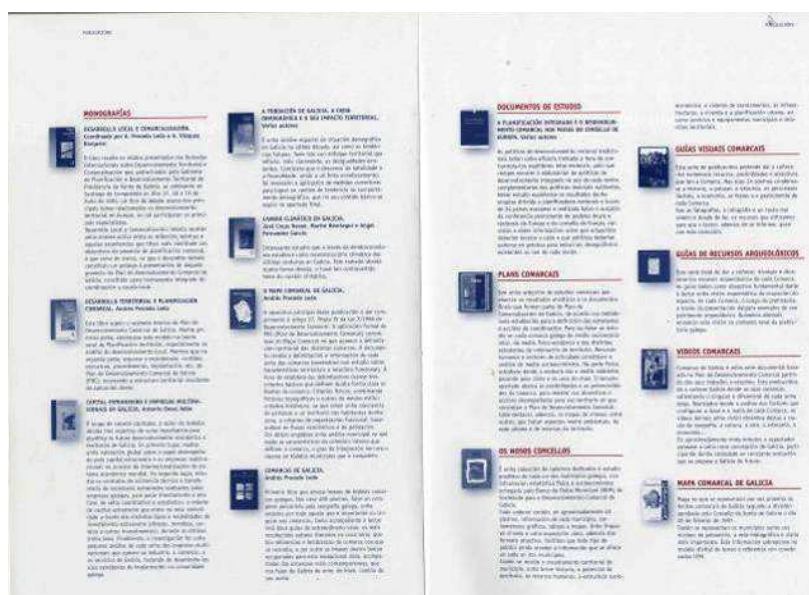
misma generación Clara González Gil (t. 1996), Antonio Martínez Raído (t. 1997) y Antonio Pernas Varela (t. 1997).



Con el proyecto de ejecución redactado, el nuevo equipo responsable de la comarcalización, tras el cambio de gobierno del año 2005, y con la nueva Consellería de Medio Rural en manos del Bloque Nacionalista Galego, en el reparto de poder establecido, el proyecto del Centro Comarcal de Noia se abandona, en una metáfora de lo que a partir de entonces, ya hasta el año 2011, ocurrirá con la totalidad del proyecto comarcal.



## 10.5. Las Publicaciones Comarcales.



Como parte de las actuaciones llevadas a cabo en el seno del proceso comarcalizador de Galicia entendido como proyecto de transformación y desarrollo del país, sus mentores y en especial Andrés Precado, entendieron desde el inicio como fundamental la producción y transmisión del conocimiento a través de la elaboración de gran número de publicaciones en diferentes soportes. Si la redacción de planes y proyectos a diferentes escalas de actuación ya planteadas y la puesta en marcha de los diferentes instrumentos de actuación, propusieron la transformación física y socioeconómica del territorio de Galicia, la incidencia sobre éste se entendió también materializable a través de la cultura, lo que llevó aparejado en el proyecto el intento de articular la presencia cultural en las comarcas a través de la descentralización de las políticas de la Xunta en la materia en los Centros Comarcales y en el entendimiento de estos como polos de actividad cultural local, y mediante la concepción del proyecto comarcal como elaborador de conocimiento sobre el



territorio, y su construcción arquitectónica en el sentido defendido por la tesis. Así se elaboraron múltiples publicaciones que teniendo como tema central la construcción y el desarrollo territorial a diferentes escalas, como espacio físico habitado, y como factor de guía la Comarca, investigaran, explicaran e hicieran accesible la articulación territorial, la ordenación del territorio y la construcción física del mismo, así como el desarrollo territorial, como parte de la actividad intrínseca de los técnicos implicados, procedentes de diferentes disciplinas profesionales con incidencia sobre el territorio, aglutinados en torno a la Arquitectura como contracción del espacio con voluntad de forma.

El Plan de desarrollo Comarcal entiende pues el desarrollo del territorio de Galicia, ya en los años noventa, asociado al incremento del conocimiento, en el sentido de la profundización en lo local (mediante conceptos como la autoidentificación), en la cultura propia y como medio de posicionamiento en un mundo que cada vez se planteaba más global, y también de modo diacrónico entendiendo el conocimiento del pasado cultural de Galicia como medio de proyección hacia el futuro. En este marco conceptual, el proceso de implantación va a llevar aparejado un trabajo ingente de producción bibliográfica en distintos soportes, de distintas temáticas y con diferente carácter, pero todas ellas orientadas a la construcción formal del territorio y teniendo como nivel de agregación de referencia la Comarca. Así se plantearon publicaciones especializadas y divulgativas con diversos medios de soporte para las mismas con el objetivo de alcanzar al público objetivo demandado en cada caso al modo en el que los filósofos sociales del siglo XIX, los defensores de la Ciudad Jardín, el Ensanche decimonónico, la Ciudad Lineal, o la Ciudad Broadacre, intentaron hacer apostolado de sus propuestas teóricas, según lo señalado en los Fundamentos Teóricos de la tesis. Desde que arranca el proceso comarcal en los primeros noventa hasta el año

2011, se llevaron adelante inserciones y cuadernillos de prensa sobre las comarcas, se sucedieron las publicaciones de textos, videos, guías visuales, suplementos en prensa y hasta microespacios en televisión en programas de máxima audiencia (como el caso de Luar en la Televisión de Galicia en el año 2000) que tienen como hilo conductor la Comarca.

Todas las publicaciones realizadas a partir de los primeros años noventa, pueden ser sistematizadas en diferentes grupos, atendiendo al objeto al que se refieren:

Se plantea un grupo de textos que podrían calificarse como de investigación o académicos que tienen por objeto analizar, definir y fijar criterios para el proceso de comarcalización gallego, justificar sus antecedentes teóricos generales o sectoriales, o exponer las comunicaciones o participaciones en congresos y seminarios en los que a nivel local, nacional o internacional se presenta o evalúa el modelo gallego de comarcalización. En este grupo se incluirían también la publicación de los textos legales del Plan Comarcal de Galicia, los propios Planes Comarcales ya analizados, o diversas publicaciones sobre los Centros Comarcales. Estas publicaciones presentan abordan en definitiva y a distintas escalas el hecho complejo de la construcción arquitectónica de Galicia realizada a través del proceso de de Comarcalización mediante planes y proyectos y con diferentes aportaciones sectoriales

Otras publicaciones en diferentes soporte (impreso o audiovisual) y con el mismo enfoque señalado, que podrían ser denominadas como divulgativas, estaban dedicadas al fortalecimiento de la identidad comarcal o a la puesta en valor de diferentes recursos específicos de cada Comarca. En este grupo entre otros se encontrarían las guías visuales da distintas comarcas, los videos comarcales, las guías arqueológicas de las comarcas y otras .

Finalmente entre las publicaciones realizadas por el Plan de desarrollo Comarcal podríamos reconocer determinados trabajos específicos de investigación sin relación directa con el Plan de desarrollo comarcal de Galicia pero que encuentran en el su cauce de expresión.

Las distintas publicaciones vinculadas al Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, entroncan con el carácter de sus dos mentores teóricos principales, el presidente de la Xunta de la época Manuel Fraga y sobre todo su Secretario General y artífice teórico del mismo Andrés Precado. Este último se encontraba elaborando en el año 1990 su libro sobre el Área Metropolitana de A Coruña, cuando se hace cargo de las responsabilidades de la Comarcalización Gallega. Es en esta tradición de producción e investigación sobre el territorio y su desarrollo en la que debe de ser entendida la producción bibliográfica del Plan. Sin pretender ser exhaustivos lo que debería ser objeto de un trabajo monográfico se recogen aquellas publicaciones que se podrían considerar como más representativas:

Así entre 1993 y 1995 se publicarán varias monografías:

- “Desarrollo Local y Comarcalización” de Andrés Precado y Antonio Vázquez Barquero recogía las ponencias presentadas en las “Jornadas Internacionales sobre Desarrollo Territorial y Comarcalización” organizadas por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia y celebradas en Santiago de Compostela los días 17,18 y 19 de junio de 1991, con el fin de debatir sobre el futuro de la Comarcalización de Galicia.
- “Desarrollo Territorial y Planificación Comarcal” de Andrés Precado, desarrollaba el soporte teórico conceptual del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia y avanzaba la metodología contenidos, estructura, procedimientos e implantación del mismo.

- “Capital extranjero y empresas multinacionales en Galicia: 1960-1991” , del que era jefe del área de estudios de la Sociedad Comarcal hasta el año 2000, geógrafo y discípulo de Precado, Antonio Doval Adán, dentro de lo que hemos llamado textos sectoriales, hacía una análisis de las empresas multinacionales implantadas en Galicia y su impacto económico sobre el tejido productivo comarcal.
- “La población de Galicia. La crisis demográfica y el impacto territorial.” De varios autores realizaba un análisis espacial de la situación demográfica de Galicia en los años ochenta y noventa y planteaba tendencias futuras. El enfoque territorial planteado permitía establecer las desigualdades existentes en las distintas comarcas. Caracterizaba ya el problema demográfico como uno de los fundamentales para el desarrollo de Galicia.
- También con preocupación sectorial y escala autonómica “Cambio climático en Galicia” de J. Creus Navan, M. Beorlegui y A. Fernández Cancio, anticipan las preocupaciones medioambientales del Plan Comarcal ya en los primeros años noventa.

Texto central en la escala autonómica del proceso comarcalizador y publicado como libro en 1997 “El mapa Comarcal de Galicia” que dirigió Precado Ledo, fue una obra coral de la estructura de la comarcalización gallega y nivel superior de proyecto del proceso. Tenía como objetivo fundamental mostrar el mapa Comarcal de Galicia y la explicación de su elaboración. El documento recogía la delimitación e información de las distintas comarcas aprobadas, mostrando parte de los estudios de características físicas y funcionales que justificaron la delimitación.

Se editaron otros textos, de la misma temática de contenido parcial o periférico:

- “Comarcas de Galicia” del que Precedo figurará como autor muestra imágenes gráficas de las distintas comarcas gallegas y fue utilizado como libro de representación institucional del proyecto.
- La Planificación Integrada y el Desarrollo Comarcal en los países del Consejo de Europa”, de varios autores recogía los resultados de una encuesta, realizada a planificadores regionales y locales europeos, auspiciada por la conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa del Consejo de Europa, para la definición de políticas comunitarias intrarregionales complementarias de las políticas regionales, para la reducción de desequilibrios existentes, y que supuso la sanción europea del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, como modelo exportable a otros territorios de características similares.

Entre 1993 y 2005 se produce la publicación de los veintitrés Planes Comarcales, textos centrales del proceso, editados como estudios y ya analizados en la tesis, con los contenidos recogidos en el apartado 10.2. Se trata de la difusión de la escala comarcal de la formalización del proyecto, para su conocimiento por los actores especializados.

Textos periféricos del proceso fueron también:

- “Os nosos concellos” publicación divulgativa realizada en el año 2000 de una colección de cuadernos dedicados al estudio analítico de cada uno de los municipios gallegos, que contenían información estadística, física y socioeconómica aportada por el Banco de Datos Municipal (BDM), del Sistema de Información Territorial de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y que aportaba información de difícil acceso para el gran público y que contribuyó al conocimiento de la realidad local, por la población.

- Las “Guías Visuales Comarcales” fueron publicaciones divulgativas que con un alto contenido gráfico pretendían poner en valor los recursos estratégicos de cada Comarca para el conocimiento tanto de los visitantes como de la propia población comarcal. Pretendían condensar de forma gráfica y muy visual la historia, el paisaje la naturaleza, los personajes ilustres, la economía y la gastronomía de cada una de las comarcas.
- En la línea de las anteriores las Guías de Recursos Arqueológicos Comarcales recogieron en cuatro comarcas Bergantiños, O Salnés, Terra de Lemos y Valdeorras, los recursos arqueológicos existentes. Realizadas en colaboración con el Grupo de investigación de Arqueología del Paisaje de la Universidad de Santiago de Compostela supusieron un interesante trabajo de colaboración interdisciplinar y un ejercicio didáctico para la puesta en valor de la arqueología de las Comarcas.
- La serie audiovisual, Comarcas de Galicia también conocida como Videos Comarcales, fue una producción realizada basándose en los estudios generados sobre las Comarcas y que se materializó en videos sobre cada Comarca de aproximadamente 20 minutos cada uno en los que se muestra con carácter divulgativos la realidad de cada una de ellas. Historia, personajes relevantes, geografía y socioeconomía parecían recogidos en los contenidos de esta serie.

En el año 2000 se puso en marcha como soporte institucional y de contenidos del proyecto Comarcal el portal web [www.comarcasdegalicia.com](http://www.comarcasdegalicia.com). En él se visualizaba la construcción territorial llevada a cabo en las diferentes escalas mediante el proceso de comarcalización. Se recogía desde el Mapa Comarcal, los instrumentos y materializaciones de escala inferior del Plan Comarcal: Fundaciones Comarcales a escala territorial y los Centros Comarcales

como materialización arquitectónica de escala edilicia del proyecto, así como diversos contenidos divulgativos de cada Comarca.

Finalmente y como muestra del trabajo de la estructura en red concebida para la aplicación del proyecto Comarcal se puede afirmar que la organización generada para el proceso comarcal de Galicia a través de la Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal, la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia las Fundaciones y Gerencias Comarcales, colaboraron directa o indirectamente en un gran número de publicaciones orientadas siempre a la formalización y desarrollo de las comarcas como estructura territorial, de carácter divulgativo o especializadas, sectorial o transversal, que entre los años 1990 y 2003 generaron una ingente producción bibliográfica en diferentes soportes además de los textos ya señalados. Gran parte de estos textos junto a una gran número de referencias, vinculadas a la planificación territorial física y socioeconómica todas las escalas, la Arquitectura de escala edilicia, la geografía, la economía aplicada, ciencias medioambientales, y Galicia como referente se recogieron en la Biblioteca generada a partir de 1990 por el Plan Comarcal y que se materializó a partir del año 1995 con la nueva sede de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal en A Barcia en una localización propia, y que la llevo a contar con un ejemplar propio del Diccionario Madoz o un Carreras Candi. La ausencia de cuidado cuando no el expolio que se produjo en al misma a partir del año 2003 con la marcha de Andrés Precedo del proyecto, (que marca una brusca caída de la producción bibliográfica y en general la aceleración en el declive del proceso comarcal) y, en especial, a partir del año 2005 por el absoluto desinterés de los nuevos responsables, hizo que sus fondos se dispersaran o perdiesen.



## 10.6. El proyecto Aldeas Abandonadas y el CETADDEC

Si el proceso de Comarcalización supuso una propuesta de transformación física de Galicia iniciada en los años noventa, algunos proyectos, planteados desde la organización, incidieron en esta transformación formal regional de manera autónoma actuando conceptualmente en todas las escalas propuestas. Dos de ellos propusieron este cambio con base comarcal y carácter autónomo. El proyecto Aldeas Abandonadas planteó una propuesta de conocimiento y rehabilitación del territorio rural en base a sus núcleos contruidos, incidiendo en la componente edilicia de la unidad de articulación territorial mínima de la Galicia rural preindustrial: la Aldea, por debajo del que la tesis defiende como nivel básico de agregación, -la Parroquia-. En el polo opuesto en lo que a la materialidad del soporte físico se refiere, el proyecto del Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal (CETADDEC), proponía en el año 2000, la formalización en el ciberespacio, (en el sentido que Javier Etcheverría<sup>130</sup> lo plantea), de un ámbito local propio para Galicia y la Comarca, a través de la generación de un portal web que relacionase de modo incipiente Comarca, habitante y desarrollo económico en un espacio virtual local reflejo de un espacio físico concreto.

---

130 Etcheverría, Javier "Telepolis". Ed. Destino. 2000.

"Telépolis crece y evoluciona en tres dimensiones distintas. En primer lugar, se superpone y da cobertura a espacios geográficos cada vez más extensos, en último término a todo el planeta. Es el proceso denominado globalización. En segundo lugar, Telépolis se expande en casi todos los sectores sociales, puesto que las TIC permiten actuar, intervenir y comunicarse a distancia, en red y en tiempo real. La vida civil de Telépolis es cada vez más compleja y variada. Eso sí, hay sectores sociales que se han adaptado mucho mejor que otros a la nueva ciudad global. Es el proceso denominado desarrollo de la sociedad de la información. En tercer lugar, Telépolis crece en torno a las personas, al estar poblado nuestro Lebenswelt de múltiples interfaces TIC que nos permiten tener acceso y conexión a las diversas redes telemáticas, tanto locales como globales. Esta tercera dimensión de crecimiento telepolitano suele ser denominada mundo virtual y trae consigo un considerable incremento del tiempo que dedicamos al espacio electrónico. Los problemas que se derivan del crecimiento de esta nueva forma de pólis son múltiples."

"El crecimiento de Telepolis"

Javier Echeverría

Estas actuaciones que surgieron vinculadas a otras iniciativas del propio Plan consiguieron en el tiempo, adquirir, por el eco obtenido en la sociedad, por la novedad de la propuesta o bien por otras causas, transcendencia individual, separándose de la actividad matriz que las alumbró, suponiendo la planificación y formalización del territorio comarcal desde diferentes ópticas y con distintos instrumentos.

#### 10.6.1. El proyecto Aldeas Abandonadas.

El proyecto Aldeas Abandonadas supuso un intento de respuesta al desarrollo y la construcción arquitectónica del medio rural de la Galicia del año 2000 desde el nivel de agregación mínimo de su estructura territorial tradicional, la Aldea, en base a sus unidades edilicias construidas, según lo señalado en los Fundamentos Territoriales de la tesis.

Desde los años sesenta y en una dinámica en curso en la actualidad, se produjo la aceleración del vaciado demográfico de las zonas rurales interiores de Galicia, como un fenómeno general y central para el futuro del país, con la concentración poblacional de los tres millones de gallegos, en las ciudades centrales, las áreas periféricas de las mismas, (especialmente en el Eje Atlántico y en menor medida en el Eje Interior), y en las villas cabeceras comarcales, en un fenómeno no homogéneo. Este hecho motivó y motiva el vaciado del sistema básico de poblamiento tradicional, definido por las cabeceras municipales menores (como subestructura de gobernabilidad del territorio ya explicada), y el sistema de núcleos rurales de base en la Aldea y la Parroquia. Se puede afirmar que si el valor de la Galicia urbana es en el siglo XXI, la población de la Galicia rural ha pasado a ser el territorio, un territorio que ya no puede ser colonizado de manera densa e isotropa sino mediante actuaciones selectivas que utilicen la especificidad local como recurso y la superficie territorial como valor.

En respuesta y como continuidad de estos planteamientos nació en el seno de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia en el año 2000, en el área de Arquitectura en la que compartía responsabilidades el autor de la tesis, el proyecto de Aldeas Abandonadas, apareciendo por primera vez recogido en las memorias de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal de ese año. El proyecto se planteaba dentro del enfoque planificadorio del Plan de Desarrollo Comarcal, la actuación sobre las aldeas abandonadas de Galicia como elemento de regeneración del territorio rural más tradicional, arcaico y deprimido. Se denominó Proyecto Aldeas Abandonadas en el reconocimiento del carácter territorial de la Aldea más allá de la consideración del núcleo construido según lo señalado en el capítulo II.1 de los Fundamentos de la tesis.

El planteamiento realizado se vio catalizado por el hecho de que en esos años se propusieron a los distintos instrumentos del Plan Comarcal diferentes iniciativas para la rehabilitación física de un buen número de núcleos rurales abandonados, proyectos vinculados especialmente a la llegada de fondos europeos orientados al desarrollo rural (en los años noventa llegan a Galicia como región objetivo 1, ingentes partidas presupuestarias europeas que habilitan subvenciones para proyectos con el objetivo de lograr la convergencia), con diferentes planteamientos de dotación de nuevos usos, pero en todo caso aislados e inarticulados. Estas iniciativas inconexas en los planteamientos, ponían en general de manifiesto la dificultad de actuación sobre los núcleos y su alfoz, ante las situaciones de indeterminación de la propiedad, la inexistencia e inconcreción de los instrumentos urbanísticos en las zonas donde se localizaban, la complejidad de aplicación de las distintas legislaciones sectoriales para la rehabilitación de los inmuebles, la inadecuación física de estos para los usos propuestos, la incompatibilidad de los plazos de tramitación con los de gestión de los fondos europeos y autonómicos,

inmuebles o la inadecuación de los presupuestos previstos para las actuaciones, por sus promotores.

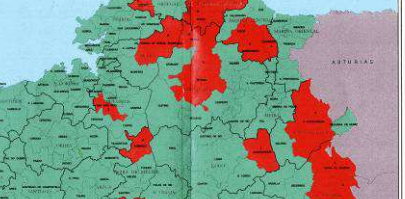
Todo ello se mezclaba con la aceleración de la situación de despoblamiento de Galicia señalada, que ya se configuraba entonces como un problema de país carente de respuesta y que aún hoy lleva a la existencia de una Comisión en el Parlamento de Galicia para el estudio del problema. Estos hechos condujeron al intento de abordar el problema con un enfoque planificador y de proyectación del territorio integrado que trascendiese la resolución de lo inmediato. Para ello se planteó el proyecto de Aldeas Abandonadas como un proyecto de articulación territorial para el medio rural basado en el conocimiento profundo del territorio construido y en la recuperación arquitectónica de las aldeas en un proceso de desarrollo integrado.

Desde el punto de vista metodológico, el proyecto se formuló basado en la colaboración interdisciplinar de distintos departamentos de la Institución Comarcal bajo el liderazgo del Área de Obras y Proyectos, en un entendimiento del territorio de la Arquitectura como el planteado en la tesis, y con la participación del Sistema de Información Territorial de Galicia y las Gerencias Comarcales. Para abordar el problema, se planteó como primer paso la identificación y el reconocimiento de las aldeas abandonadas o en estado de semiabandono de Galicia y de sus características, como elemento insoslayable para la intervención asumiendo la imposibilidad de actuación en todas ellas, por la magnitud de la tarea, pero definiendo una estrategia que permitiese el reconocimiento de las características de cada una de las identificadas con el fin de poder proponer la Aldea o aldeas mas adecuadas para una determinada iniciativa, proponer las iniciativas más adecuadas para cada Aldea.

Como primer paso en marzo del año 2000 se redactó en la Sociedad, una memoria en la que se recogían las características del trabajo propuesto que en primer lugar pasaba por la definición de una base de datos georreferenciada mediante un Sistema de Información

Geográfico, (que recibió el nombre de Base de Datos de Aldeas Abandonadas de Galicia). Este sistema fue definido y corregido, con el objetivo de conocer la situación real del estado de abandono de los núcleos rurales de Galicia, su número, sus características y su localización, como primer paso el estudio y la rehabilitación física, de las aldeas, en un proceso de desarrollo integrado.

A partir de una primera consulta realizada a todos los ayuntamientos de Galicia, en septiembre del año 2000, se elaboró un primer mapa con los datos recibidos que recogía la existencia en Galicia de cincuenta y tres municipios con aldeas abandonadas y un número total de doscientas tres aldeas en diferentes grados de abandono. En el mismo proceso de trabajo se elaboró documento en el que se analizaban las posibilidades de uso, a los que se podría destinar las aldeas identificadas, en función de sus características arquitectónicas, de localización, tipológicas y de uso, y de las necesidades de desarrollo del medio rural de cada Comarca en la que se ubicaban. En definitiva se estableció un proceso proyectual de análisis en el que se estudio las posibilidades de *firmitas*, *utilitas* y *venustas* del objeto arquitectónico señalado utilizando las herramientas adecuadas a la escala del trabajo y al momento histórico



**ALDEAS ABANDONADAS**

LENGUA: FRAGUAS Guardar cambios

Nombre: FRAGUAS Fecha: 15/05/01

Responsable: MARIA JESUS GAITERO BARROSO

Persona de contacto: JOSE LUIS JORGE CAÑANE Vinculación con el trabajo: ALCALDE DEFEIDO Teléfono: 006753006

**POSICIÓN Y ACCESIBILIDAD**

Provincia: PONTEVEDRA Comarca: TÁBORES TERRA DE Municipio: DEFEIDO Parroquia: Torcedo (Santa María)

Coordenadas a 1:25.000  
 X: 0 Y: 0 Foto aérea: 0

Distancia a la capital municipal (km): 75  
 Tiempo de acceso a la capital municipal (min): 70  
 Acceso rodado: 1

**ESTADO DE ABANDONO DE LA ALDEA**

Grado de ocupación: Men a 3 meses al año Nº habitantes: 0

**CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LA ALDEA**

Nº de unidades residenciales: 7 Equipamiento: grupos comunitarios Nº fobos: FRAGUAS, 01

Superficie media (m<sup>2</sup>) por unidad residencial: 130 230  
 Suelo: terreno de cultivo  
 Suelo de depósito: terreno de depósito  
 Suelo de depósito: terreno de depósito

**SERVICIOS URBANÍSTICOS**

Abastecimiento de agua: ☒ suministro de agua ☐ Suministro eléctrico ☒ Red de telefonía ☐ Alcantarado público

☐ 0 ☐ % de pavimentación de vías

**OTROS DATOS**

Coste medio aproximado de compra por m<sup>2</sup> construido

tercio1: 0  
 tercio2: 0  
 tercio3: 0

Nivel de lagunización parcelaria existente: 0

Observaciones:  
 ALDEA DISPUESTA A ENMIGRAR SOBRE "CONCESTRON" EN PERIFERIA DE CHABOLA Y PROXIMO A EFECTUACIONES DE AGRI-CULTURA POPULAR CON ELEMENTOS AJUDECIDOS  
 PERSONAS RESIDENTES EN PONTEVEDRA  
 ABANDONO PROBABLE. DECADA DE LOS 70

30 de agosto 2001

SÍ Sí No No



555/584

publicado en la Voz de Galicia y múltiples inserciones en distintas ediciones comarcales. Es de destacar la realizada el 17 de octubre de 2001 en la Voz de Galicia, en la que literalmente se recogía:

*“La Xunta constituirá un grupo de trabajo que se encargará de diseñar un proyecto integral de gestión para recuperar y repoblar las aldeas abandonadas en Galicia. La Secretaría de Planificación e Desenvolvemento Comarcal dispone ya de un inventario, todavía sin cerrar, con 261 núcleos deshabitados. La mitad de las aldeas abandonadas en los últimos cinco años en España están en Galicia.*

*El grupo de trabajo coordinará las acciones de los departamentos implicados en el proyecto. La estrategia de la Xunta pasa por promover la mejora de las estructuras agrarias, de las infraestructuras rurales, de equipamientos y servicios, de la conservación del patrimonio y del turismo rural y ecológico.*

*Por ahora, este proyecto de la Xunta carece de asignación presupuestaria.”<sup>131</sup>*

En esta nota de prensa difundida por la propia Secretaría de Planificación y Desarrollo Comarcal quedaba recogido el espíritu del proyecto y el planteamiento para su desarrollo. Evidentemente lo ingente de la tarea también quedaba reflejada en la propia nota. El proyecto surgió con la misma limitación que lastró permanentemente todo el proceso comarcalizador de Galicia y que ha sido puesto de manifiesto en diferentes ocasiones en la tesis, reflejado en el corolario que al final de la noticia afirmaba que *“el proyecto carece de asignación presupuestaria”*.

Una nueva actualización de la información se produjo después del verano de 2001 con doscientas sesenta y una aldeas abandonadas registradas en setenta y un municipios. La distribución de aldeas incluidas en la base por Provincia identificaba 19 en A Coruña, 104 en Lugo, 127 en Ourense y 11 en Pontevedra. Estos resultados, sin ser

---

<sup>131</sup> En “La Voz de Galicia” del 17 de octubre de 2001.



exhaustivos, ponían de manifiesto el contraste entre la situación de las provincias costeras y las del interior, pudiéndose discriminar además en esta lectura los ayuntamientos mas próximos a los ejes dinámicos y a las cabeceras comarcales frente a los más alejados de estos polos de desarrollo. El listado de las aldeas en la primera etapa incluía datos básicos como su nombre, localización y adscripción parroquial, municipal, comarcal y provincial.

Page 1

558/584

implantación de las distintas herramientas y materializaciones del Plan Comarcal, se validó el método de trabajo diseñado para la creación de la base y los datos que permitirían valorar y realizar consultas para la intervención sobre las distintas aldeas, una vez diseñado el GIS para su utilización. Los resultados obtenidos validaron la viabilidad del diseño realizado.

Paralelamente a estos trabajos el proyecto se presentó a distintos departamentos de la Administración Autonómica, (Dirección General de Turismo, Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y Agencia Gallega de Desarrollo Rural entre otros) para obtener apoyo financiero e implicación en el proyecto. La ausencia de capacidad por parte de la Organización Comarcal (frente a lo que había ocurrido en los años sesenta con la Comisaría del Plan de Desarrollo) de imponer actuaciones programadas, hizo que una vez más los organismos hicieran propias solo aquellas partes del proyecto global que les resultaban de interés obviando el carácter global de la iniciativa. De este modo la realidad final fue que cada uno de los departamentos en el tiempo llevaron adelante diferentes iniciativas orientadas a la recuperación de distintos núcleos rurales con mayor o menor fortuna, pero el proyecto careció de la unidad planteada, y la organización Comarcal quedó al margen de este desarrollo al carecer de fuentes de financiación y competencia para actuar.

A lo largo del año 2000 y durante todo el año 2001 se sucedieron los informes internos, notas de prensa, informes al presidente de la Xunta que se interesó e intentó impulsar el proyecto. No obstante más allá de los trabajos realizados con recursos propios, el proyecto no recibe asignación presupuestaria concreta, ni como había ocurrido con otros planteamientos del Plan de Desarrollo Comarcal, se produce el liderazgo de la actividad por parte de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal de la Xunta de Galicia en relación a otros departamentos al tratarse de una iniciativa de carácter transversal en la que la Secretaria carece de competencia.

Tras estos trabajos la dirección del Plan Comarcal decide trasladar la responsabilidad de los mismos a otros departamentos de la propia organización distintos de aquellos en los que el proyecto había nacido, de manera que el mismo languidece progresivamente a partir del año 2002, hasta caer en el olvido.

#### 10.6.2. El Centro Telemático aplicado al Desarrollo Comarcal

Si el proyecto Aldeas Abandonadas, constituyó una iniciativa de planificación, desarrollo y construcción física del territorio rural tradicional de Galicia, el Centro Telemático aplicado al Desarrollo Comarcal supuso el posicionamiento de lo local en el espacio virtual, es decir la construcción de la Comarca en el ciberespacio.

Con este fin el Plan de Desarrollo Comarcal creó en el año 1997, reconociendo la importancia conceptual de la divulgación e implantación de las Nuevas Tecnologías en el territorio para el desarrollo de Galicia,<sup>132</sup> un instrumento denominado Centro Telemático Aplicado al Desarrollo Comarcal (CETADEC). Inicialmente y dado su carácter anticipador, en lo referente a la importancia que tendrían las nuevas tecnologías de la información en el desarrollo local, presentaba una cierta indefinición: era más un concepto de presencia en el espacio virtual que una herramienta o un conjunto de herramientas. Dadas las características de atraso que en este campo presentaba Galicia a principios de los años noventa (con la inexistencia de cobertura de Internet en gran parte del territorio rural por las deficiencias de la telefonía existente), el proyecto se concibió apoyado a los Centros Comarcales concebidos como nodos de conexión entre el espacio virtual de la red y el espacio real de la Comarca. Se dotó a los Centros de espacios de acceso a la red bajo la denominación genérica de

---

<sup>132</sup> VV.AA. "Memoria 2000. Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal" Ed. Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal. Xunta de Galicia. 2001.

CETADEC, conectados a través del sistema informático corporativo de la Xunta de modo que los edificios pudieran ser utilizados para el acceso a Internet de particulares y empresas localizados en el territorio. La Arquitectura tuvo que dar respuesta espacial a las necesidades generadas por el nuevo uso de los Centros.

Previamente, en el año 1996, se había puesto en marcha el sitio web corporativo del proyecto comarcal gallego en el dominio [www.pdc.es](http://www.pdc.es), y paralelamente se habían reservado los dominios para garantizar la propiedad sobre la cibercomarca ([comarcasdeg Galicia.com](http://comarcasdeg Galicia.com), [comarcasdeg Galicia.net](http://comarcasdeg Galicia.net) o [comarcasdeg Galicia.es](http://comarcasdeg Galicia.es)). Esta Web alojada en el servidor corporativo de la Xunta de Galicia, presentaba información del territorio sobre comarcas y municipios, siendo la primera con este carácter en Galicia, según recoge la memoria de actividad de la Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal del año 2000, habiéndose registrado ese año más de 550.000 entradas. Todas las aplicaciones se englobarían en el Centro Telemático creado.

El 29 de noviembre del 2000 se presentó enmarcado también dentro del CETADEC, la plataforma de comercio en Internet, "[comarcasdeg Galicia.com](http://comarcasdeg Galicia.com)", orientada al comercio electrónico, y a la promoción y venta de productos de pequeñas empresas y artesanos comarcales. Si en el siglo XIX la propuesta de la Ciudad Lineal de Arturo Soria, según los Fundamentos Teóricos de la Tesis, basaba su opción de desarrollo equilibrado y proyección del territorio en la presencia del ferrocarril como innovación tecnológica en el mismo y las estaciones de tren constituyeron la entrada al desarrollo industrial de las comarcas debiendo ser formalizadas arquitectónicamente, a las puertas del siglo XXI el acceso a la red, a las nuevas tecnologías de la información es la nueva puerta al desarrollo que debe ser formalizada de manera bien distinta en cuanto a su dimensión pero que debe recibir respuesta arquitectónica, a diferentes escalas. En los años noventa desde aquellos lugares que garantizan el acceso a las redes de banda ancha (en el rural de Galicia, los Centros Comarcales), en la primera década del

tercer milenio repensando el tejido residencial, quizás menos atado por la concentración, al modo propuesto por Frank Lloyd Wright y anticipado por el Plan de Desarrollo Comarcal al considerar Galicia como un territorio difuso articulado históricamente por la Comarca como unidad de planificación estructurada por sus unidades arqueológicas menores, Municipio y Parroquia ambas entendidas en el sentido territorial.

El proceso de gestación de la plataforma de venta por Internet había sido complejo ya que el mecanismo electrónico de venta hoy generalizado, veinte años más tarde, todavía tenía en aquel momento una implantación muy débil, y una infraestructura escasamente desarrollada. El área comercial de la Sociedad Comarcal, fue la encargada de desarrollar la herramienta que debía de disponer de una plataforma segura de pagos, la logística adecuada para la recogida y distribución de productos, y un portal Web de venta adecuado y fiable, así como un número de productores y empresas adecuados para su puesta en marcha. La problemática general para cualquiera de estas aplicaciones en un entorno urbano se multiplicaba ante el hecho de la dispersión territorial de la estructura de poblamiento gallego, que llegaba a la red, y al hecho de que la mayoría de las empresas o productores locales que participarían del proyecto, desde la Comarca, constituían microempresas y se encontraban en el territorio rural gallego, muy alejado en aquel momento de las autopistas de la información y su cultura. Fue la primera en el año 2000, operativa en Galicia como plataforma de comercio electrónico en el rural, para dar respuesta a las necesidades de comercialización de los artesanos y microempresas de los productos locales en mercados exteriores. Se perseguía además abrir un camino de implantación de nuevas aplicaciones y servicios telemáticos en las Comarcas, a través de la formación de los productores. La iniciativa recibe formalización física en los Centros mediante la proyectación de espacios singularizados y la creación de

un imagen de marca propia, mediante la generación de arquitecturas de pequeña escala, de lo micro.

El proyecto del CETADDEC completó su diseño mediante una iniciativa de teleformación que apoyándose en la red de Centros Comarcales, planteaba en el año 2000 "aulas comarcales virtuales". Esta iniciativa se generalizó a partir del año 2005 con el cambio de gobierno para dar mayor peso a la formación en nuevas tecnologías en los Centros, modificando su programa. Para la financiación de la definición del proyecto la Sociedad Comarcal participó en el programa Related de la Unión Europea, junto a socios de Alemania, Bélgica y Finlandia. Esta iniciativa apoyada en el acceso a videoconferencia desde los propios Centros, posible en toda la red desde el año 1997, motivo el germen de la inclusión de aulas de formación en los centros Comarcales a partir de la puesta en marcha del de O Ribeiro en el año 1998.

El proceso de la puesta en marcha dentro del Cetadec del Portal de comercio electrónico se llevó delante con la siguiente metodología. Comenzó por su aplicación en cuatro de las cincuenta y tres comarcas consideradas piloto: Terra de Lemos en Lugo, O Baixo Miño y O Salnés en Pontevedra, y Bergantiños en A Coruña. El criterio de selección fue como en otras ocasiones, posibilista aunando el interés de los productores por participar en la iniciativa, el interés de las gerencias y las fundaciones comarcales, el dinamismo de las zonas seleccionadas y la viabilidad de actuar sobre las zonas seleccionadas. Para explicar la iniciativa y promover la participación de los empresarios se llevaron adelante una docena de reuniones informativas, a las que asistieron según los datos de la propia Sociedad doscientos cincuenta empresarios. En el año 2000 participaban del sistema noventa empresas. El proyecto contó con la participación como banco con Caixa Galicia aportando la pasarela de pagos. La logística corría a cargo de Transportes Azkar y la empresa Level Telecom aportaba el software para el funcionamiento de la aplicación. El proyecto continuo con éxito hasta el año 2005 en el cual tras el cambio de gobierno y con la



generalización de este tipo de aplicaciones, fue abandonado. No obstante se puede afirmar que el CETADDEC constituyó el punto de conexión entre la proyectación arquitectónica del territorio físico comarcal y el territorio comarcal virtual a través de los Centros Comarcales.

#### IV CONCLUSIONES

La realización de los trabajos de la presente tesis doctoral han conducido a los siguientes resultados:

1. Se ha analizado la historia de la evolución de la articulación del territorio de Galicia, a través del estudio de la Aldea, la Parroquia, el partido judicial, la Comarca y la Provincia, y se ha obtenido como resultado un modelo que, teniendo como nivel existenz *minimum* la Parroquia, definida como suma de aldeas aglutinadas mediante elementos singulares, – el iglesiario o el monte parroquial –, se articuló históricamente por agrupación de niveles de agregación sucesivos, en municipios, partidos judiciales, comarcas y provincias, sin que ninguna de estas estructuras modificasen el nivel de agregación básico: la Parroquia.
2. Se ha analizado la Comarca definida como realidad territorial, cultural y socioeconómica histórica de Galicia concluyendo su validez, por superficie, población y sentido de pertenencia histórica de sus habitantes, bajo este nombre o como fusión de municipios, como ámbito propositivo de gobierno territorial para la Galicia del siglo XXI, como antes lo fue el Municipio o la Provincia en relación a las necesidades de gobernanza del siglo XIX. Se ha demostrado la oportunidad de su consideración, como unidad básica de organización territorial flexible y agrupable en función de los proyectos sectoriales definidos.
3. Se ha analizado como la estructura socioeconómica y territorial de Galicia cambió de modo acelerado, a partir de los años sesenta del siglo XX, impulsada por los planes de desarrollo estatales, desde un modelo de articulación isótropo, basado en la suma de parroquias, municipios, partidos judiciales y provincias,

hacia un modelo territorial anisótropo. Se ha concluido que en este nuevo modelo se superpusieron dos sistemas territoriales distintos, conectados por una red de vías de transporte cada vez más tupida y eficiente: un sistema urbano discontinuo articulado en torno al eje atlántico de comunicaciones y sus ciudades (Ferrol, A Coruña, Santiago, Pontevedra y Vigo) complementado con un eje urbano interior más débil, estructurado en torno a las capitales provinciales (Lugo, Ourense), y en el que progresivamente ganaron peso otras ciudades interiores (como las del sistema urbano de A Mariña, Vilalba, el conjunto urbano Sarria – Monforte y O Barco de Valdeorras). Este sistema se superpuso a un sistema territorial más antiguo liderado por las villas intermedias que actuaron como cabeceras comarcales de un territorio rural hibridado y todavía en transformación. Fue a esta realidad socio - territorial de una Galicia rururbana y en mutación a la que el proceso de comarcalización dio respuesta a partir de los años noventa.

4. Se han analizado diferentes modelos de urbanización difusa y de colonización del territorio del siglo XIX y principios del XX como antecedentes teóricos del modelo comarcal concluyendo que los modelos teóricos propuestos por los filósofos sociales y los modelos físicos de colonización territorial en Ciudad jardín de baja densidad y urbanización difusa apoyada en las infraestructuras de comunicación propuestos por Ildefonso Cerdá, Ebenezer Howard Arturo Soria, y Frank Ll. Wright constituyeron antecedentes teóricos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Se ha concluido que estos modelos físicos plantearon propuestas de organización y urbanización material del territorio rururbano más coherentes con la realidad territorial de Galicia que otros modelos territoriales que han sido aplicados en la comunidad centrados únicamente en la respuesta a la concentración y el crecimiento urbanos.

5. Se ha analizado la historia de la planificación urbanística española desde el siglo XIX, como antecedente necesario para explicar la estructura legal y los instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal. Se ha concluido su condición de precedente en el diseño de la estructura jerárquica de Plan de planes establecida para el desarrollo del Plan comarcal como Plan regional articulado en planes de cada Comarca, estableciendo en la continuidad alumbrada en la ley del suelo de 1956 entre el Plan nacional de Urbanismo, los planes provinciales, los planes municipales y el planeamiento de desarrollo, el origen de la continuidad escalar de la planificación recogida en el Plan gallego. Así mismo se ha demostrado la analogía existente entre los procesos de tramitación, aprobación y vigencia establecidos en la legislación urbanística y comarcal, y en el diseño de los organismos administrativos encargados de la misma. Se ha concluido así mismo, como la continuidad entre Plan y proyecto diseñada desde el Plan comarcal tiene su antecedente en el modelo planteado por Pedro Bidagor para la ley del suelo de 1956.
6. Se ha demostrado que el Plan de Desarrollo Comarcal como Plan de desarrollo regional tuvo su antecedente, en cuanto a su concepción, a la estructura de sus órganos de gobierno y a su modelo de organización dentro de la estructura de la administración, en el Plan de Desarrollo Económico y Social estatal de los años sesenta, complementado y modificado en cuanto al modelo teórico de desarrollo a aplicar, por las teorías económicas de desarrollo local de los años ochenta. Se ha concluido como gran parte de los problemas con los que se encontró el Plan gallego en su materialización vinieron determinados por el hecho de que el Plan de desarrollo estatal, se

implantó en el seno de una organización autocrática del Estado, mientras que el Plan gallego, con igual voluntad de coordinación transversal de políticas e inversiones, se llevó adelante en un contexto de organización política democrática. Se ha analizado como ejemplo de continuidad entre Plan de desarrollo regional y materialización física-arquitectónica de sus postulados, el Plan Badajoz, concluyendo la necesidad de plasmación material de los planes de desarrollo para conseguir sus objetivos y la capacidad de transformación físico-arquitectónica del paisaje de los mismos, en la mayoría de los casos muy superior a los planes físicos.

7. Se ha estudiado la historia de las Exposiciones Universales y de sus pabellones como actuaciones orientadas a la dinamización territorial y a la puesta en valor de los recursos locales. Se ha concluido su influencia como referente en los Centros Comarcales como pabellones de exposición de recursos, tanto en la definición de su *utilitas*, como en el empleo del lenguaje de la Arquitectura como herramienta simbólica de transformación cultural de un territorio , en este caso Galicia, hacia la contemporaneidad.
8. Se ha concluido que el proceso de Comarcalización de Galicia constituyó el primer y único intento materializado hasta la actualidad que, con soporte teórico en las propuestas culturales de proyectación del territorio, partiendo del siglo XIX y llegando hasta la contemporaneidad, recogió las aportaciones del siglo XX de las teorías de desarrollo económico territorial y local, para plantear un modelo de gobernanza, articulación territorial y de desarrollo económico de carácter omnicomprendivo para la Galicia dibujada, que en los años noventa, había transformado su estructura territorial en un cambio que continúa en la actualidad. Se ha demostrado en definitiva que el proceso de

comarcalización de Galicia, fue un proyecto de cooperación intergeneracional de transformación del país, en el que confluyeron tres generaciones de gallegos, plasmado en lo político y en lo arquitectónico de acuerdo con lo que ocurría en los años noventa *nunha Terra* que se construía institucionalmente.

9. Se ha concluido que la Comarcalización de Galicia, como objeto de Arquitectura constituyó un proceso de proyectación integrada del territorio, metodológicamente novedoso, materializado a diferentes escalas, mediante instrumentos y procesos específicos e inherentes a cada una de ellas.

9.1. Se ha probado que en la escala regional, partiendo de un análisis de Galicia como país y paisaje, e integrando su realidad histórica, cultural y territorial, sociopolítica y perceptual a través del Plan de Desarrollo Comarcal como documento de planificación integrada y el Mapa Comarcal como materialización gráfica del mismo, la comarcalización se definió como un nuevo modo de gobernanza y gobernabilidad, Plan de ordenación territorial y Plan de desarrollo regional.

9.2. Se ha probado que en la escala territorial o comarcal, el proceso, a través de los Planes y los Proyectos Comarcales, desde el punto de vista arquitectónico, mantuvo su condición de Plan de ordenación territorial integrado y de Plan de desarrollo económico, ganando en concreción e integrando la materialidad constructiva del objeto arquitectónico de proyecto, la Comarca, como parte del proceso.

- 9.3. Se ha probado que en la escala edilicia, el proceso comarcalizador de Galicia supuso la apuesta por la introducción en el territorio rural de un país en transformación, del lenguaje de la modernidad a través de sus materializaciones arquitectónicas, los Centros Comarcales, como aquellas más relevantes. Se ha estudiado como los Centros Comarcales supusieron así mismo la definición proyectual de un nuevo tipo arquitectónico entendido como una determinada combinación de firmitas, utilitas y venustas, al formalizar como símbolos arquitectónicos un nuevo modelo de organización territorial.
- 9.4. Se ha probado que la pequeña escala de proyectación arquitectónica y el diseño gráfico, integrado en el resto de las escalas proyectuales referidas, se utilizó en el proceso Comarcal como un medio más para hacer pedagogía de un proyecto transformador de la realidad de Galicia, como había ocurrido tradicionalmente con la Arquitectura entendida como lenguaje, teniendo en cuenta la combinación de modernidad y tradición en invariantes como el uso del tipo, la forma, el material, el color o la luz.
10. Se ha demostrado como el proceso comarcalizador gallego permitió la consolidación profesional, de una nueva generación de arquitectos, formados en la escuela de Arquitectura de A Coruña, o que recibieron de ella una influencia determinante a través del magisterio de Manuel Gallego y Alberto Noguerol y que tuvieron como referente a Alejandro de la Sota, egresados a finales de los años ochenta y en los noventa, y que obtuvieron sus primeros premios en concursos y sus primeros encargos vinculados al proyecto comarcal o que se vincularon a él desde diversas



administraciones. Esta generación de arquitectos se denominó en la tesis *Generación del 2000*, recogiendo un nombre acuñado con anterioridad, por ser esta fecha la que se corresponde con la eclosión profesional del grupo.

11. Se ha concluido que el modelo comarcal supuso un primer intento de aplicar en Galicia una planificación territorial de recursos omnicompreensiva de carácter estratégico. La Comarca como ámbito de actuación, planificación y coordinación facilitó la superación del localismo y la cooperación municipal pero se reveló poco flexible para la toma de decisiones planificadoras de administraciones con intereses diversos. Se ha demostrado que el Plan de Desarrollo Comarcal y la puesta en marcha de sus instrumentos territoriales supuso la apuesta de la administración gallega por la implantación de la cultura de cooperación institucional intermunicipal e interadministrativa hasta ese momento inexistente en Galicia.
12. Se ha concluido que la coherencia teórica del modelo comarcal que integró teorías de planificación económica, propuestas de planificación física y realizaciones materiales no se vio secundada por una aplicación práctica al mismo nivel, ni contó con el apoyo económico e institucional necesario para ello, lo que derivó en su progresivo declive. Estos hechos junto al enfrentamiento con las estructuras administrativas territoriales preexistentes, provinciales, y en menor medida locales, supuso la relegación paulatina del proyecto.
13. Se ha probado que frente a los modelos de organización supramunicipal planteados en otras autonomías o propugnados desde otras posiciones políticas, la apuesta del modelo gallego por no generar entes administrativos intermedios ni interferir con

los existentes, si bien pudo haber constituido una oportunidad, supuso finalmente una apuesta que lastró su aplicación al restar a los organismos comarcales competencia y carácter vinculante en sus determinaciones.

14. Se ha concluido que, el modelo Comarcal en función de los datos expuestos constituyó un modelo eficiente de gestión territorial en lo referente a la relación entre su coste efectivo estructural, los fondos gestionados y las infraestructuras generados.

15. Se ha analizado como la aplicación efectiva del modelo comarcal, se produjo con distinto nivel de implementación de los instrumentos diseñados, en 33 de las 53 comarcas previstas en el Mapa Comarcal, teniendo todas ellas, y salvo el caso tardío de la de Santiago, carácter no urbano, por lo que en la práctica el entendimiento del modelo fue derivando hacia su definición como un Plan de desarrollo rural, lo que supuso una contradicción con el carácter inicial de su diseño. Finalmente se ha estudiado como los sucesivos cambios de posición de los organismos responsables del proceso de comarcalización de Galicia en la estructura jerárquica de la organización de la administración autonómica, plasmó la pérdida de carácter de prioridad política del proceso en el tiempo, desde su puesta en marcha.

16. Se ha analizado como las materializaciones planificadoras de escala territorial, del modelo comarcal, los Planes de Desarrollo de cada Comarca, tuvieron escasa virtualidad práctica, al no concluirse los procedimientos administrativos para su aprobación definitiva y por tanto no llegar a presentar en ningún momento los documentos, de indudable valor técnico, carácter vinculante para las administraciones implicadas, quedándose los veintitrés planes redactados en meros estudios de referencia. Se ha

concluido que la no imbricación de los planes comarcales en la tradición de la estructura organizativa del planeamiento físico municipal, (más allá de lo recogido en la ley de ordenación del territorio, de reducida aplicación), supuso en la práctica que los mismos se quedasen en una declaración de intenciones sin carácter vinculante real. La continuidad entre la planificación estratégica de carácter económico de los planes de desarrollo comarcal y la planificación física urbanística pudo suponer una oportunidad para definir ámbitos permanentes de planificación que resultasen operativos y de los que ha carecido Galicia desde la asunción del autogobierno.

17. Se ha demostrado que el hecho de que el Plan de Desarrollo Comarcal naciese sin dotación presupuestaria inversora adecuada,—recogiéndose este hecho incluso en sus documentos legales de referencia—, lo lastró desde el inicio, al no contar con capacidad para asumir inversiones estratégicas ni fuerza política para hacer cumplir sus objetivos.

18. Se ha concluido, que el análisis del proceso de comarcalización de Galicia revela y apoya las posibilidades de recuperación y extensión de la amplitud del territorio de la Arquitectura como campo de ejercicio profesional. Se ha demostrado que frente a una práctica profesional que se ha centrado en la escala edilicia, la praxis arquitectónica vinculada al proceso comarcalizador, concluyó la posibilidad y pertinencia de la actuación del arquitecto en escalas que van desde la regional, hasta la pequeña escala, recuperando el carácter histórico de la profesión. Esta recuperación del territorio de la Arquitectura para el arquitecto, presenta como elemento disciplinar inherente, el carácter proyectual de la actividad y el conocimiento para la transformación del espacio, más allá de los instrumentos utilizados

para su materialización que son redefinidos en función de las especificidades del problema planteado. La correcta definición del problema arquitectónico y de las herramientas para su resolución, siempre desde la óptica proyectual y la forma espacial, deben suponer una parte fundamental de la actividad del arquitecto.

19. Se ha demostrado que la redefinición del territorio profesional, incluye una componente transversal en cada escala de la actividad que le es propia a la disciplina. Es decir la capacidad del arquitecto de resolver o participar en la resolución de los distintos problemas sectoriales que un problema arquitectónico e incluso no arquitectónico genera.

20. Se ha concluido asimismo, la necesidad profesional del arquitecto de disponer entre sus conocimientos específicos, aptitudes y actitudes, habilidades y técnicas para la integración en equipos de trabajo formales e informales, modificando su estatus jerárquico en función de las necesidades concretas del problema planteado y de la estrategia definida para hacerlo. La actividad profesional vinculada al proceso comarcalizador, dada la constitución de equipos formales e informales de trabajo vinculados a los distintos instrumentos del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia, - en particular desde la Sociedad para el Desarrollo Comarcal - , constituidos por profesionales con elevado nivel de formación y competencia profesional en sus campos de conocimiento, planteó situaciones en las que el arquitecto ocupó distintas posiciones jerárquicas en función de la propia naturaleza del trabajo, estando esta posición escasamente determinada en el momento de la constitución del equipo, siendo variable en función de la propia definición del problema por resolver.

21. Desde el punto de vista académico –universitario, se ha analizado que Galicia como territorio local determina unas especificidades y una realidad real, que plantea problemas asimilables a otras regiones a escala global. El reconocimiento y resolución, desde la excelencia, de los problemas locales en el ámbito específico disciplinar de la Arquitectura defendido en la tesis, con el reconocimiento de su contexto global, permitirá conseguir una posición de liderazgo en la formación ante la pérdida de importancia en la centralidad de las localizaciones y de la continuidad espacial con las áreas centrales de desarrollo .

22. Se ha concluido que la recuperación de la amplitud escalar del territorio de la Arquitectura desde la especificidad disciplinar supone un cambio de paradigma necesario para la formación del arquitecto. Se ha demostrado así mismo, que el proceso de trabajo de integración disciplinar, la metodología de trabajo en equipo y la formación en valores, se revela como una estrategia de éxito para la formación de los futuros arquitectos. Se ha concluido que la utilización de nuevas tecnologías en el proceso de formación del arquitecto y el aprendizaje del futuro de las nuevas tecnologías deben ser integrados, junto a los idiomas, en los conocimientos disciplinares tradicionales, en un proceso de formación que habilite al futuro arquitecto para posicionarse en un entorno profesional que es y será cambiante. Es necesario que el alumno se convierta en actor de su propia formación aprendiendo a aprender, técnicas, normativas, instrumentos que en el escenario de su vida profesional mutarán constantemente, constituyendo el nodo central de su potencial de empleabilidad. La introducción de técnicas pedagógicas aplicadas en otros lugares y en otros niveles de formación en la formación del arquitecto es indispensable para la obtención de resultados.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Alonso Pereira, José Ramón. "Introducción a la Historia de la Arquitectura. Manuales Universitarios. Ed. Universidad de A Coruña. 2001. Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté. 2005.

Alonso Pereira, José Ramón. "La Ciudad Lineal de Madrid". Fundación Caja de Arquitectos, Barcelona. 1998.

Alonso Pereira, José Ramón. Navascués Palacio, Pedro. "La gran vía de Madrid". Ed. Encuentro. 2002.

Alonso Pereira, José Ramón. "Madrid de corte a metrópoli". Ed. Ayuntamiento de Madrid. 1981.

Alvarellos Costa, Henrique. "Centenario de la Exposición Regional Gallega. Santiago 1909". Alvarellos editora. Consorcio de Santiago. 2009. "B.O. del E. – Num 29; de 2 de febrero de 1962"

Beiras García-Sabell, Daniel. "La construcción del lugar público en la naturaleza". Tesis doctoral en elaboración. Departamento de Composición. Universidad de A Coruña. 2012.

Blanco Lorenzo, Enrique. "El hueco de fachada en la Arquitectura moderna de Galicia". Tesis doctoral inédita. Departamento de Composición. Universidad de A Coruña. 2009.

Blázquez Martínez, José María. "El Municipio romano en España". En [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com). 2006. Fecha de consulta febrero 2010.



Borja, Jordi y Castells, Manuel. "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus – Pensamiento. Ed. Santillana 1997.

Bouhier, A. "La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire". La Roche-Sur- Yon.1979.

Cabral Chamorro, Antonio, "Socialismo utópico y revolución burguesa: el fourierismo gaditano 1834-1848". Ed. Diputación de Cádiz. 1990.

Caridad Graña, Juan A. "Centro Comarcal Expo Bergantiños". Ed. Xunta de Galicia. 1998.

Caridad Graña, Juan A. "El Plan de Desarrollo Comarcal 1990-2005". Trabajo de investigación tutelado. Periodo de investigación DEA. Tutor: José Ramón Alonso Pereira. Santiago de Compostela. 2005.

Caridad Graña, Juan A. "Estructura e instrumentos del Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967". Periodo de docencia DEA. Tutor: José Ramón Alonso Pereira. Santiago de Compostela. 2004.

Caridad Graña, Juan A. "Planificación, Urbanismo, Arquitectura y Desarrollo Territorial Rural: Estudio de casos". Trabajo de investigación tutelado. Periodo de investigación DEA. Tutor: José Antonio Franco Taboada. Santiago de Compostela. 2005.

Caridad Graña, Juan A. y López Yáñez, J. Isidro en "Memoria del Plan Xeral de Ordenación Municipal de Sarria". Redactado por Oficina de Arquitectura, Urbanismo & Planificación. Sarria 2004.

Cerdá Suñer, Ildefonso. "Teoría de la Vialidad Urbana". 1861.

Chipperfield, David. "Form Matters". Ed. Verlag der Buchhandlung Walther Kong. Alemania. 2010.

Comá, Martín. Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956). Ed Montecorvo S.A. Madrid 1973.

Dalda Escudero, Juan Luis et all. En "Memoria del Plan Xeral de Ordenación Municipal de Santiago de Compostela". Redactado por Oficina de Planeamiento. Santiago 1989.

Dalda Escudero, Juan Luis. "Planes y políticas urbanas. La experiencia urbanística de Santiago de Compostela desde 1988". En <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/viewFile/464/466>. Enero de 2012.

De la Sota, Alejandro. "Alejandro de la Sota. Arquitecto". Ed. Pronaos. 1989.

De Llano Cabado, Pedro. "Arquitectura popular en Galicia: Razón y Construcción". Ed. Grupo Anaya comercial. 2007.

De Llano Cabado, Pedro. "Las construcciones no dibujadas en el aprendizaje de la expresión gráfica arquitectónica" en Boletín académico número 2. Ed. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de A Coruña. 1985.

De Terán Troyano, Fernando. Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900/1980). Ed Alianza Editorial. Madrid 1982.

Decreto del Ministerio de Obras Públicas. Gaceta de Madrid. 14 de diciembre de 1932. Varios números.

Fariña Tojo, José. "La ciudad y el medio natural".Ed. Akal. 2001.

Fariña Tojo, José. "Los asentamientos rurales en galicia".Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local. 2001.

Fernández Albalat – Lois, Andrés. "La ciudad de las rías". Discurso de ingreso como miembro de número en el Instituto José Cornide de Estudios coruñeses. A Coruña 1968.

Fernández Cobián, Esteban. "El Espacio Sagrado en la Arquitectura española contemporánea". Tesis doctoral. Universidad de A Coruña. 2001.

Fernández Güell, José Miguel. "Planificación estratégica de ciudades". Colección Estudios Universitarios de Arquitectura. Ed. Reverté 1997-2006.

Fraga Iribarne, Manuel. "El Estado Autonómico".Ed. Dykinson. Madrid 2010.

García-Bellido y García de Diego, Javier. "Pascual Madoz e Ildefonso Cerdá, dos pioneros en la Epifanía de la urbanística". ACE, Vol.1, núm. 1, pp.4-28. 2006

García-Bellido y García de Diego, Javier."Evolución de los conceptos, teorías y neologismos cerdianos". Revista "Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales". Vol. XXXI. Nº 119-120. Ed. Ministerio de Fomento. 2004.

González—Cebrián Tello, José. "La ciudad a través de su plano". Ed. Ayuntamiento de A Coruña. 1984.

Koolhaas, Rem, Werlemann, Hans Sigler, Jennifer y Mau, Bruce, "S, M, L, XL,". Ed. Monacelli Press, New York, 1994.

Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

Ley 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, de Ordenación del Territorio de Galicia.

Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal de Galicia

Ley de 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Lizancos Mora, Plácido. "As migracións na conformación da casa labrega contemporánea". Tesis doctoral. Ed. Universidad de A Coruña. 2000.

López Alsina, Fernando. "De la protoparroquia o parroquia antigua altomedieval a la parroquia clásica en Galicia" en "La parroquia en Galicia". Ed. Xunta de Galicia. Santiago. 2009

Lorenzo Martínez, Ramón. Sáez Andrés, Antonio. "Cartografía de Galicia. 1522—1900. Bicentenario de Domingo Fontán". Ed. Instituto Geográfico Nacional. 1988.

Lloyd Wright, Frank. "The disappearing city". Ed. W. F. Payson, Nueva York, 1932.

Medina, Juan. "El Plan Badajoz y el desarrollo económico de la Provincia". Tecnigraf editores. 2002.

Memorias. 1996-97, 1998, 1999, 2000. Secretaria General de Planificación y Desarrollo Comarcal. Presidencia. Xunta de Galicia

Otero Pedrayo, Ramón. "Guía da Galicia". Ed. Galaxia. Madrid. 1926. Vigo. 1980.

Parga Pondal, Salvador. "Comarca Natural de Bergantiños". Ed. Asociación de Desarrollo de la comarca de Begantiños. Malpica de Bergantiños. 2010.

Precedo Ledo, A (dirección). "O Mapa Comarcal de Galicia". Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial. Xunta de Galicia. 1997.

Precedo Ledo, Andrés. Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo local y Comarcalización" Ed. Xunta de Galicia. 1993.

Precedo Ledo, Andrés. "El Plan Comarcal de Galicia". Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial. Ed. Xunta de Galicia 1997

Precedo Ledo, Andrés. "Geografía humana de Galicia". Ed. Oikos—Tau. 1998.

Precedo Ledo, Andrés. "La Coruña metrópoli regional". Serie economía y territorio. Ed. Fundación Caixa Galicia. 1990.

Río Vázquez, Antonio S. "La recuperación de la modernidad en la Arquitectura gallega". Tesis doctoral en realización. Departamento de Composición. Universidad de A Coruña. 2012.

Sánchez Chouza, José Manuel. "A Coruña en la Baja Edad Media". Col. Galicia Medieval: Estudios. Ed. Seminario de Estudos Galegos. 2005

Soraluce Blond, J. Ramón, Alonso Pereira, J. Ramón, Fernández Fernández, Xosé, Agrasar Quiroga, Fernando. "El Banco Pastor de A Coruña". Ed. Banco Pastor. 1994.

Soraluce Blond, José Ramón. "Historia de la Arquitectura restaurada". Dos volúmenes. Ed. Universidad de A Coruña. 2008. 2010

Torres Luna, M<sup>a</sup> Pilar y Lois González, Rubén L. "La Parroquia y la geografía de Galicia" en "La parroquia en Galicia". Ed. Xunta de Galicia. Santiago. 2009

VV.AA. Precedo Ledo, Andrés (dirección). "Plan de Desenvolvemento Comarcal. Comarca de Valdeorras". Ed. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial. Presidencia. Xunta de Galicia. 1993.

VV.AA. Precedo Ledo, Andrés (dirección). "Plan de Desenvolvemento Comarcal. Comarca do Salnés". Ed. Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial. Presidencia. Xunta de Galicia. 1993.

VV.AA. "Red de Centros Comarcales de Galicia". Ed. Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia. Xunta de Galicia 2005.

VV.AA. Fernández Galiano, Luis (Director). A y V. Monografías de Arquitectura y Vivienda. "Número 41. Galicia Jacobea". 1993.

VV.AA. Pereira Alonso, J. Ramón, director. Soraluce Blond, J. Ramón, Redactor jefe. "Boletín Académico de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, número 13." Ed. Universidad de A Coruña. 1990.

VV.AA. Precedo Ledo, Andrés (dirección). "Proyecto Galicia. Tomo XXII. Cartografía". Hércules de Ediciones. A Coruña 1998.

VV.AA. Taller de Ideas. "Galicia. Hipótesis de Modelo Territorial".  
Dirección General de Urbanismo. Xunta de Galicia. 1997?

[www.expo92.es](http://www.expo92.es) consultada en octubre de 2011